

3 1761 11648745 5



Government
Publications

SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

CA1
SIR
- A56



Meeting the Challenge

➔ MOVING FORWARD IN A CHANGING LANDSCAPE
ANNUAL REPORT 2011-2012

Canada

Security Intelligence Review Committee
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, ON K1P 5W5

Visit us online at www.sirc-csars.gc.ca

© Public Works and Government Services Canada 2012
Catalogue No. PS 105-2012
ISSN 1921-0566

Security Intelligence
Review Committee



Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité



September 30, 2012

Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister:

We are pleased to present you with the annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 2011–2012, as required by Section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, for your submission to Parliament.

Sincerely,

A handwritten signature in cursive script, reading "Chuck Strahl".

Chuck Strahl, P.C.
Chair

A handwritten signature in cursive script, reading "Frances Lankin".

Frances Lankin, P.C., C.M.

A handwritten signature in cursive script, reading "Denis Losier".

Denis Losier, P.C., C.M.

A handwritten signature in cursive script, reading "Philippe Couillard".

Philippe Couillard, P.C., M.D.

About SIRC

The Security Intelligence Review Committee (SIRC, or the Committee) is an independent review body that reports to the Parliament of Canada on the operations of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS, or the Service).

SIRC conducts reviews of CSIS activities and investigates complaints from the public about the Service. In doing so, SIRC provides assurance to Parliament and to all citizens of Canada that the Service investigates and reports on threats to national security in a manner that respects the rule of law and the rights of Canadians. Visit SIRC online at www.sirc-csars.gc.ca for more information.

About CSIS

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is responsible for investigating threats to Canada, analyzing information and producing intelligence.

To protect Canada and its citizens, CSIS advises the Government of Canada on issues and activities that are, or may pose, a threat to national security. These include terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, espionage and foreign-influenced activity. It also provides security assessments of individuals to all federal departments and agencies, with the exception of the Royal Canadian Mounted Police.

A LEGAL FRAMEWORK FOR BOTH SIRC AND CSIS

By virtue of the *CSIS Act*, Canada became one of the first democratic governments anywhere in the world to establish a legal framework for its security service. With this *Act*, Canada clearly defined in law the mandate and limits of state power to conduct security intelligence. By the same stroke, it created accountability mechanisms to keep those considerable state powers in check.

Contents

- MESSAGE FROM THE COMMITTEE MEMBERS 2
- ABOUT THIS REPORT 5
- 1. THE YEAR IN REVIEW 6
- 2. SUMMARIES OF SIRC REVIEWS AND COMPLAINTS 9
 - A. Reviews 9
 - CSIS’s Role in the Passenger Protect Program 11
 - CSIS’s Role in the Security Certificate Process. 12
 - CSIS’s Role in a Counter-Proliferation Investigation 14
 - Domestic Radicalization 16
 - CSIS Support to Emerging Issues and Government of Canada Intelligence Priorities 18
 - A CSIS Foreign Station 21
 - CSIS’s Relationship with a Foreign Partner 22
 - CSIS Intelligence Production and Dissemination 23
 - B. Complaints 27
 - Alleged Delay in Providing a Security Assessment. 29
- 3. SIRC AT A GLANCE 30
 - Committee Membership 30
 - Staffing and Organization 30
 - Committee Activities 31
 - List of SIRC Recommendations 32

Message from the Committee Members

For nearly 30 years, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) has served as a fundamental check on the extraordinary powers granted by Parliament to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

This year, we are again pleased to present our annual report to Parliament and through it to the Canadian public, summarizing the Committee's work during the past year and providing as much detail as the law allows us to disclose. The report includes the summaries of eight comprehensive reviews carried out this year on specific CSIS activities, investigations and programs, as well as summaries of those complaints cases that were concluded during the year. Further, as we have done in past reports, we have included certain operational statistics related to CSIS's investigations.

SIRC's work this year has continued at a steady and productive pace. In the past three years, we have made some 30 recommendations aimed not only at ensuring the Service's compliance with the law—which we would see as a minimum expectation—but also, and more importantly, at enhancing its performance and effectiveness. We keep track of whether and to what extent CSIS implements our recommendations, not because it is our job to direct the Service but because we need to know whether we are making a positive contribution as Parliament intended. We have found that, historically, CSIS has adopted roughly 70 percent of SIRC's recommendations, in

whole or in part—a percentage we believe reinforces the effectiveness of SIRC's role and the utility to the Service of our analysis and recommendations.

Readers of this report will already be aware that the regime designed in 1984 to ensure the accountability of CSIS has recently undergone some significant changes. In June 2012, Parliament transferred some of the responsibilities previously held by the Inspector General of CSIS (IG CSIS), to SIRC. Starting in the next fiscal year, SIRC will be responsible for evaluating and certifying the annual report provided to the Minister by the Director of CSIS, thereby helping to ensure ministerial responsibility for CSIS, as well as the Service's accountability to the Minister. SIRC, therefore, has some important shoes to fill. We see this as an opportunity.

Previous years have witnessed both cooperation and coordination between SIRC and the IG CSIS in terms of ensuring the most efficient coverage of CSIS's activities, and of sharing best practices. Bringing responsibility for some of the IG CSIS's work under SIRC's roof will allow a single, expert entity to produce reports both for Parliament as a whole, as well as a specialized product for the eyes of the Minister alone. The main challenge, as we see it, will be to maintain the arm's length independence embodied in our core mandate, while simultaneously meeting the new expectations of government.

The legal parameters under which SIRC and CSIS operate have also been shifting. Of particular note, the Federal Court recently produced two decisions that affect and validate SIRC's complaints process. In a ruling by Justice Simon Noël, the Court ruled that SIRC has jurisdiction to hear complaints about CSIS actions where violations of the *Charter of Rights and Freedoms* have been alleged. The Federal Court ruling means that complaints to SIRC alleging *Charter* violations will now become part of the Committee's investigations. As the Federal Court stated, SIRC's investigating of *Charter* violations had always been envisioned in the original CSIS legislation, and the Committee welcomes the clarity that this ruling provides.

In a separate ruling by Justice Noël, it was found that Section 41 complaints reports could indeed be reviewed by the Federal Court, thus confirming the position advanced by SIRC. This decision makes SIRC more accountable through judicial oversight and, at the same time, flags the importance of our complaints process.

Last year, the Committee proposed a regime that would respond to the recommendations of Justice Dennis O'Connor, calling for review of all national security activities across government. We proposed that, with some slight adjustments to SIRC's mandate and corresponding amendments to the *CSIS Act*, SIRC would be able to address and assess

national security matters that involve CSIS but go beyond the strict confines of that agency. For instance, SIRC has noted—with interest—the points raised in the annual report of the Office of the Communications Security Establishment Commissioner. Over the past year, SIRC has met with the Commissioner to discuss the expanding relationship between the Communications Security Establishment (CSE) and CSIS, and we indicated that we plan to make CSE-CSIS collaboration one of SIRC's main areas of focus for the 2012–2013 review cycle. To date, SIRC is awaiting government direction as to any possible change in SIRC's review capacity, which would necessitate an accompanying adjustment to our resources.

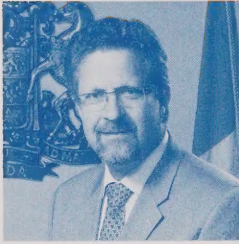
Finally, the make-up of the Committee has also undergone some significant changes this past year. We recently welcomed a new Chair, the Honourable Chuck Strahl, P.C. Mr. Strahl's reputation for integrity, commitment and fair-mindedness long precedes him, and the Members look forward to productive collaboration under his leadership. The Committee also wishes to recognize two former chairs, the Honourable Dr. Arthur Porter, P.C., and the Honourable Carol Skelton, P.C. We thank both for their contributions to the work of the Committee.

Chuck Strahl's appointment helps underscore a fundamental strength of the SIRC model: as a former Minister of the Crown and parliamentarian, Mr. Strahl joins a Committee,

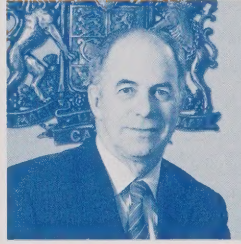
all of whose Members have been ministers and parliamentarians. As such, we have years of expertise in weighing the public interest across a broad spectrum of policy and program areas, yet we can do so as Members of SIRC without the partisan preoccupations that colour the day-to-day reality of those still holding public office. The Committee is thus able to draw upon a diverse range of informed perspectives emerging from multiple regions, political backgrounds and portfolio expertise, seated at a single, non-partisan table.

As always, SIRC presents its work with pride, and we are pleased to share our findings, recommendations and analysis both with Parliament and with the wider Canadian public. We trust that the Committee's work during 2011–2012 will continue to contribute to the ongoing discussion of national security—and of the integral role of review and oversight in it. We hope to demonstrate the fundamental importance of CSIS's role in maintaining Canada's national security, and the utility and reliability of accountability provided through SIRC since 1984.

Members of the Committee



The Honourable
Chuck Strahl



The Honourable
Denis Losier



The Honourable
Frances Lankin



The Honourable
Dr. Philippe Couillard

About this Report

SIRC derives its mandate and functions from the same law that sets out the Service's legal framework: the *Canadian Security Intelligence Service Act*. In accordance with this legislation, SIRC prepares an annual report of its activities, which is tabled in Parliament by the Minister of Public Safety.

This annual report summarizes SIRC's key analyses, findings and recommendations arising from its reviews and its investigations of complaints. It has three sections:

SECTION 1

The Year in Review

An analysis of key developments in security intelligence and how these relate to select findings and recommendations by SIRC from the previous year.

SECTION 2

Summaries of SIRC Reviews and Complaints

A synopsis of the reviews completed by SIRC, as well as the complaints decisions issued during the fiscal year covered by this annual report.

SECTION 3

SIRC at a Glance

Highlights the public engagement, liaison and administrative activities of SIRC. This includes details of its annual budget and expenditures.

EASY ACCESS TO BACKGROUND INFORMATION WHERE AND WHEN YOU WANT IT

Look for caption boxes throughout this annual report. These contain valuable background information on various legal and policy matters related to SIRC's review and investigatory functions.

SECTION 1

The Year in Review

The past year has, once again, proven to be a challenging one for both CSIS and SIRC. Both organizations have made considerable effort not only to maintain, but to increase output and production in a period of growing fiscal restraint. For CSIS, this has meant developing enhanced tools for risk management, increasing centralization of intelligence analysis and expanding into new areas effectively and efficiently. For SIRC, it has meant honing its more thematic and horizontal approach to review, and producing a series of papers and analyses that examine CSIS's intelligence cycle from start to finish, and which reinforce past SIRC recommendations and observations.

In all of these cases, the themes of efficient resource management, effective risk management, and the benefits of drawing upon existing areas of strength, have served as guideposts for both organizations.

International Intelligence Review Agencies Conference

Sharing best practices and learning from the experience of others is vital for any organization, but for those of us working in the field of national security, the strict limitations on what we can divulge, and to whom, can sometimes make it feel as though we are working in isolation. This past fiscal year ended with the final planning for SIRC to host, in conjunction with the Office of the Communications Security Establishment Commissioner (OCSEC), the

8th International Intelligence Review Agencies Conference (IIRAC). IIRAC is a biannual conference that allows delegates from several Western democracies to share concerns, ideas and best practices in fulfilling their responsibilities for ensuring the accountability of their country's security and intelligence agencies. This year's conference was held in Ottawa, under the theme of "Strengthening Democracy Through Effective Review," and was attended by over 60 delegates from 10 countries.

Although each organization represented at IIRAC has its own mandate, structure and reporting relationships, the conference provided a unique opportunity to explore the broader issues that affect review and oversight organizations. We discovered that participants from all of the countries present are grappling with similar issues, such as the impact of court decisions, balancing national security and individual rights, and the challenges of sharing information across jurisdictions and among agencies.

Having heard from a full range of speakers representing academia, the media, the courts and government, as well as from former senior decision-makers from the Canadian intelligence community, SIRC and OCSEC were pleased to wrap up a successful conference. SIRC has since been preparing a package of conference proceedings and planning materials to pass on to the 2014 host country.

SIRC Reviews

Some of the discussion at IIRAC also noted that many countries are moving well past the changes wrought by 9/11; in many ways, this is beginning to restore a pre-9/11 balance in intelligence gathering. In CSIS's early days, most of its resources went towards investigating espionage networks. Since 2001, counter-intelligence has largely been overshadowed by counter-terrorism activities. However, counter-intelligence, counter-proliferation and new and emerging areas have begun to push their way to the fore once again.

SIRC is ideally placed to observe recent shifts, to tie them into longer-term trends, and to ensure that CSIS remains within its mandate as it addresses various types of threats to Canada's national security. As has been the case since 1984, this year's annual report provides unclassified summaries of a full range of in-depth reviews that SIRC carried out over the past year. Each review is the result of months of intensive research by our expert staff, all of whom have direct access to CSIS personnel and to all CSIS documentation, with the exception of Cabinet confidences.

Two of this year's reviews noted that the Service is positioning itself to collect and analyze information to fulfill a growing Government of Canada expectation that it function in a "think tank" role. CSIS has placed its analytical branch at the centre of the intelligence process. It is moving away from what many saw as a tendency for CSIS to "collect for itself," toward responding to the needs of external clients. Nonetheless, there may be limits to what CSIS is able to do—both from a resource and a mandate perspective;

SIRC notes in this year's annual report that the search for wider knowledge for external clients may push CSIS to collect information that could fall beyond its core mandate of security intelligence, or else stretch its capacity beyond what is tenable.

A familiar theme also surfaced in several other reviews this year: the Service's interaction with minors. The phenomenon of domestic radicalization has made it more likely that CSIS will come into contact with an increasing number of young people, as youth are often the target of radicalization efforts, particularly with regards to recruitment via the Internet. Although we recognized that CSIS has developed policies around its direct interaction with minors, two of SIRC's reviews nonetheless came to the same conclusion: the Service needs to have mechanisms in place to guide the sharing of information, particularly with foreign agencies, on the activities of minors.

"SIRC is ideally placed to observe recent shifts, to tie them into longer-term trends, and to ensure that CSIS remains within its mandate as it addresses various types of threats to Canada's national security."

A Range of Investigations

The proliferation of arms and the clandestine activities of foreign governments are not only national security threats, but also represent some of the most fertile areas for growth in the coming years. Having examined these threats in several reviews this year, SIRC is pleased to note that CSIS has made progress in its risk management strategies, which in turn places it in a stronger position when following threats abroad. However, SIRC stressed that as the Service engages in more overseas activities, there will be greater and more lethal potential risks that cannot be fully managed or mitigated, and CSIS must be prepared to handle the consequences.

Of course, the threat of terrorism remains viable, deadly and global. SIRC has commented in recent years on CSIS's expanding footprint abroad and its increased collection overseas, and this year was no different. Almost all of our reviews had an international component, and because cooperation with a variety of foreign partners is increasing, it is a regular part of the SIRC review process to examine both information exchanges and cooperation with foreign agencies. SIRC's review of a foreign station identified concerns with the Service's documentation of information exchanges with foreign partners. A separate review raised concerns with the Service's information-sharing practices, specifically the procedures used to mitigate the dangers of information-sharing.

Emerging issues are still drawing CSIS into new terrain. This year, SIRC examined the role of the Service in kidnapping and illegal migration cases, both of which involved working closely with domestic and foreign partners. In such cases, CSIS's traditional strengths—networks of human sources, and strong links with key foreign partners—have served to propel the Service into very useful roles. However, SIRC noted that new issues will demand both new resources and new areas of expertise, both of which return us once again to the potential pitfalls of rapid expansion.

Conclusions

SIRC's review of CSIS's activities this year stresses the movement of CSIS into processes or initiatives that go beyond what many would conceive of as its "traditional" role, though this movement can be seen as a legitimate response to growing government demands. That being said, SIRC remains ever mindful of the potential for CSIS's Government of Canada partners to ask too much of it, and of the risks of overextension on effectiveness, efficiency and staying within legally prescribed boundaries.

Similarly, SIRC must rise to the challenge of keeping pace with change in order to provide effective oversight. This will require careful stewardship and ongoing attention to ensure that SIRC continues to provide Parliament with the independent and expert analysis that it has come to expect from us.

SECTION 2

Summaries of SIRC Reviews and Complaints

➔ A. REVIEWS

SIRC's reviews are designed to provide Parliament and the Canadian public with a broad understanding of the Service's operational activities. In carrying out its reviews, SIRC examines how CSIS has performed its duties and functions to determine retrospectively if the Service was acting appropriately, effectively and in accordance with the law.

What is the difference between an oversight and a review body?

An oversight body looks on a continual basis at what is taking place inside an intelligence service and has the mandate to evaluate and guide current actions in "real time." SIRC is a review body, so unlike an oversight agency, it can make a full assessment of CSIS's past performance without being compromised by any involvement in its day-to-day operational decisions and activities.

How reviews are conducted

SIRC's reviews provide a retrospective examination and assessment of specific CSIS investigations and activities. The Committee's research program is designed to address a broad range of subjects on a timely and topical basis.

In deciding which matters to review, SIRC considers:

- events or developments with the potential to represent threats to the security of Canada;
- intelligence priorities identified by the Government of Canada;

- activities by CSIS that could have an impact on individual rights and freedoms;
- issues identified in the course of SIRC's complaints functions;
- new directions and initiatives announced by or affecting CSIS; and
- the CSIS Director's annual classified report submitted to the Minister of Public Safety.

Each review results in a snapshot of the Service's actions in a specific case. This approach allows SIRC to manage the risk inherent in being able to review only a small number of CSIS activities in any given year.

Find out more about SIRC's earlier reviews

Over the years, SIRC has reviewed a wide range of CSIS activities. A complete listing of the Committee's past reviews can be found on SIRC's website (www.sirc-csars.gc.ca).

SIRC's researchers consult multiple information sources to examine specific aspects of the Service's work. As part of this process, researchers may arrange briefings with CSIS employees, as well as examine individual and group targeting files, human source files, intelligence assessments and warrant documents.

SIRC can also examine files relating to CSIS's cooperation and operational exchanges with foreign and domestic agencies and partners,

among other sources, that may be review-specific. The goal is to look at a diverse pool of information so that SIRC can ensure it has thoroughly reviewed and completely understood the issues at hand.

The Committee's reviews include findings and, where appropriate, recommendations. These reviews are forwarded to the Director of CSIS and Public Safety Canada.

Accountability matters

SIRC is one of several mechanisms designed to ensure CSIS's accountability. The Service also remains accountable for its operations through the Minister of Public Safety, the courts, the central agencies of government (i.e., Privy Council Office, Treasury Board Secretariat), the Auditor General of Canada, the Information Commissioner of Canada and the Privacy Commissioner of Canada.

Tracking SIRC's recommendations

Each year, SIRC requests a status report from CSIS on the recommendations arising from the previous year's reviews and complaint decisions. This update gives SIRC the opportunity to track the implementation of its recommendations and to learn about the practical impact of those recommendations on CSIS.

This process also allows CSIS to respond formally to SIRC's reviews and decisions, and forms part of the ongoing dialogue between the two organizations. During the 2010–2011 review period, SIRC made 11 recommendations addressing a wide range of issues.

SIRC is pleased to note that CSIS has responded to several of these recommendations. For example, SIRC's 2010–2011 recommendation to establish more rigour in human source validation resulted in a review of existing policy. Likewise, SIRC's recommendation to articulate a Service-wide strategy on managing private-sector relationships resulted in a directional statement from senior executives to guide CSIS regional offices on just such liaison initiatives.

SIRC REVIEW: CSIS's Role in the Passenger Protect Program

Since 9/11, aviation security has taken on greater importance within the sphere of national security. As a result, countries around the globe have committed themselves to enhancing and strengthening national aviation security programs and processes.

In Canada, one of the more prominent components of the government's approach to aviation security has been the introduction of the Passenger Protect Program (PPP). It includes the Specified Persons List (SPL), or "no-fly list," implemented in June 2007 under the *Aeronautics Act*, which is similar to lists in other jurisdictions where the aim is to improve aviation security.

The PPP is intended to identify individuals who may pose a threat to aviation security, to disrupt their ability to cause harm or threaten aviation, and to prevent them from boarding an aircraft.

SIRC's Review

SIRC's review examined CSIS's participation in the PPP. The Service's activities in this regard consist primarily of nominating individuals whom it assesses as warranting inclusion on the SPL. Nominations are reviewed by an advisory group chaired by Public Safety Canada, which includes CSIS, RCMP, Transport Canada, CBSA and Justice Canada. When supported by the group, nominations are submitted to the Minister of Public Safety, who is the ultimate decision-maker with respect to the composition of the SPL.

The review looked first at the intent of the PPP, which was designed by its drafters as an "essential component in Canada's multilayered approach to security." The review then turned to CSIS's role in the SPL nomination process and looked at the internal processes and

policies guiding CSIS in this role, the criteria CSIS uses to nominate an individual, and any "lessons learned" from the program's first five years.

Specifically, SIRC examined whether CSIS had developed appropriate policies or procedures, including clear and consistent criteria, to help guide its nomination process.

The review identified a number of substantial issues that have impeded the PPP's functioning.

SIRC found that the program's statutory threshold is difficult to meet in practice. This has led to uncertainty among nominating departments over the criteria for inclusion on the SPL. Under the PPP, a person on the SPL can be denied boarding if it is believed that he/she poses an "immediate threat" to aviation security, a threshold rooted in the *Aeronautics Act*. The concept of "immediate threat" is open to interpretation. As a result, nominating departments and agencies have struggled with the nomination process.

This lack of clarity has also been the subject of public debate, with civil liberties associations (among others) taking aim at what they see as the program's lack of clear boundaries and legislative mandate. SIRC found that these challenges and deficiencies have significantly undermined the potential of the SPL to be an effective aviation security tool.

Even though guidance materials were provided by Transport Canada that were intended to assist the nominating departments, uncertainty remains about the precise meaning of "immediate threat." Compounding this problem, SIRC noted that CSIS did not take the necessary steps to formalize explicit, consistent criteria to guide its nomination process.

SIRC found two notable inconsistencies in CSIS's overall approach to nominations to the SPL.

First, the nominations covered a wide spectrum in terms of the nominees' links to specific threats to aviation security. This appears to be a departure from past practice, when there was greater emphasis on establishing a direct link to aviation security. SIRC expressed concern at this lack of consistency and at the absence of clearly defined criteria for nomination.

A second area of inconsistency concerned whether—and under what circumstances—secret information should be used by SPL authorities to corroborate Service nominations. Initially, the Service took a measured approach by putting forward individuals whose nominations could be supported outside CSIS mainly through open source information. However, SIRC found that CSIS moved away from that initial posture, leading to a finding that there should be clear and explicit parameters addressing the trade-off between the risks associated with the disclosure of secret information, and achieving greater aviation security.

Overall, SIRC found that the PPP's deficiencies contributed to inconsistencies in the Service's approach to nominations.

Although SIRC is satisfied that the Service has employed a generally cautious approach, SIRC found that the lack of a clear statutory definition, as well as a lack of internal guidance, has resulted in a somewhat ad hoc approach by CSIS in nominating individuals to the SPL.

SIRC recommends that, in the near future, CSIS develop a consistent set of criteria to determine its potential nominations, recognizing that these may need to be amended regularly as the program evolves.

SIRC REVIEW: CSIS's Role in the Security Certificate Process

A security certificate is an administrative tool that allows the Government of Canada to detain and to deport non-Canadians (i.e., permanent residents or foreign nationals) deemed to be security threats. The security certificate process is set out in the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), and it entails an immigration proceeding, rather than a criminal one. Certificates can be issued on grounds of security, which include: espionage and terrorism; for violating human and international rights; and for involvement in serious or organized crime.

In recent years, the security certificate regime has become heavily litigated. A major Supreme Court of Canada decision in 2007 (*Charkaoui v. Canada*) struck down the certificate regime as unconstitutional because the individual named in the certificate could not be privy to the information used in the genesis of the certificate. This resulted in a significant reform that provided for the appointment of special advocates to represent the interests of the named persons during the closed security certificate proceedings. In the context of these legal challenges, the advice that CSIS provided to the ministers of Public Safety and Citizenship and Immigration has also come under heavy scrutiny.

SIRC's Review

This review focused on the Service's internal processes and policies related to its role in security certificates, which consists primarily of preparing a Security Intelligence Report (SIR), a document containing its information and assessment that an individual poses a threat to national security.

SIRC looked at how the Service has changed its practices to accommodate a number of issues raised by the courts in the context of security certificate proceedings, including the challenges posed by the increased use of CSIS intelligence in legal proceedings.

Specifically, the Committee examined CSIS's response to some of the issues identified by the Federal Court in selected security certificate cases. In doing so, SIRC also looked at how the Court challenged the Service to look critically at its involvement in security certificates, such as: how and what human source-derived information is provided to the courts; the guidelines related to the Service documents prepared in support of security certificates; the preparation of witnesses appearing before the Court; and CSIS's practices with respect to the presentation of intelligence in legal proceedings.

SIRC found that the Service responded to the Federal Court's concerns in three key ways.

First, CSIS developed policy to govern the preparation and approval of the human source précis, an important document that CSIS uses to convey information on human sources to the Court. CSIS recognized the gravity of its failure to disclose in a timely manner important human source information to the judge in one certificate case. To that end, the Service promptly initiated a thorough managerial review of the procedures surrounding the preparation of human source précis.

As a result, procedures for the preparation of source précis were formalized in a policy requiring all such précis to be submitted to a challenge session. This entails the participation of legal counsel to ensure the accuracy of information contained in the document. Moreover, the policy outlines the kind of information to be included in the précis—information that the Court needs so it can make an independent assessment of the reliability of a human source.

SIRC found that CSIS took action to determine the cause of the mistake cited above, and applied corrective measures to avoid a reoccurrence. Given that human source précis are also used to support warrant applications, this new policy has a broad application.

Second, the Service established guidelines for Service witnesses appearing before the courts in security certificate cases. For example, the Committee learned that CSIS's Department of Legal Services (DLS) has prepared a guide for witness preparation that covers issues specific to security certificates. This is especially important given that CSIS employees now must testify in court in the presence of special advocates, which has been described by the Service as an important "new reality."

CSIS has also created a new branch to house civil and immigration litigation under one roof, to build expertise and foster consistency in different aspects of Service litigation.

Third, CSIS has developed an extensive training program focused on promoting "rigour" in all activities, including court-related matters. To complement these efforts, DLS has developed a "judicial orientation module" for new intelligence officers. It covers a broad range of legal topics and issues, including: intelligence used as evidence; disclosure; giving testimony; and the Canadian *Charter of Rights and Freedoms*. DLS also provides legal training to current employees as appropriate. In addition, presentations are given to CSIS regional staff on issues that have been identified in the courts, and on their practical implications.

While signalling these important changes, SIRC is aware that there is declining interest—not merely at the Service, but across government—in the use of security certificates as a legal tool because of the challenges they pose, particularly in anti-terrorism cases. For its part, CSIS faces substantial disclosure obligations with the security certificate process

and, because some of the intelligence used in SIRs comes from foreign agencies, disclosure can be especially problematic.

SIRC believes that the courts provide important direction to the Service on how it must carry out its duties, which in turn will allow it to meet legal challenges successfully. Therefore, **SIRC recommends that CSIS undertake a comprehensive, forward-looking review of relevant court rulings to ensure a full understanding of their implications on Service operations, processes and resources.**

The Committee believes that CSIS will continue to be involved in other IRPA-related processes—some of which may require the preparation of a SIR. SIRC therefore believes that the Service should implement certain changes with respect to the preparation of SIRs. To that end, SIRC made a number of specific suggestions, including encouraging the Service to involve all sources of expertise at the Service's disposal in the SIR preparation process to ensure that the substance of SIRs keeps pace with legal expectations.

CSIS has expressed its commitment to find ways to adapt to the difficulties in presenting intelligence as evidence within the Canadian legal framework. Although the Service has taken steps to address the specific concerns raised in these cases, SIRC believes that the Service could be more strategic in managing its engagement in legal processes, and should undertake a more holistic examination of the issues and criticisms emanating from judicial rulings, to assess their cumulative impact on the processes and practices of the Service.

SIRC REVIEW: CSIS's Role in a Counter- Proliferation Investigation

This review examined CSIS's investigation of a serious proliferation threat, with a focus on the Service's collection and analysis of intelligence in relation to that threat. It also examined the advice provided to the Government of Canada in connection with this case. Given this investigation's international scope, SIRC focused on CSIS's cooperation with foreign intelligence partners, thereby gaining insight into the Service's planning and execution of foreign operations. It also provided insight into the management of human sources, the operational benefits CSIS derives from these activities, and how the Service has adapted its risk management strategies to cope with increasingly dangerous operating environments.

SIRC's Review

In the case under review, CSIS adopted a multi-faceted investigative strategy to meet short- and long-term objectives vis-à-vis a serious proliferation threat. Over the short term, CSIS focused on maximizing the collection efforts of every existing and potential human source. Yet, developing a large number of sources with good access is only a first step; being able to exploit and leverage the information collected is equally important.

Thus, CSIS's longer-term strategy involves building operational capabilities abroad and subject matter expertise on this threat. Favourable client feedback on the Service's intelligence products relating to this threat suggests that these strategies are helping CSIS to address the Government of Canada's intelligence requirements.

While conducting this study, SIRC learned of a serious operational failure that underscored the inherent risks in foreign operational activities. Following meetings with CSIS officials and careful documentation review, SIRC concluded that no single action by CSIS led to the ultimate failure of this particular foreign operation. Instead, there were a number of contributing factors, many of which were beyond the control of CSIS.

Given the importance of risk management in planning and executing operations abroad, SIRC chose to examine in closer detail the steps CSIS has taken to improve this process. These include how risk is identified, what internal consultations occur, the controls or mitigators used to help manage risk, and the role management plays in approving these endeavours.

SIRC has previously raised concerns about CSIS's Operational Risk Management (ORM) strategies.

In 2008, for instance, SIRC completed two reviews that concluded CSIS lacked criteria for conducting risk assessments. As a result, the Committee recommended that CSIS improve its risk definitions and standardize its assessments using detailed and consistent terminology. At the time, SIRC also questioned whether more transparency was required within CSIS's operational reporting to help explain the decision-making process surrounding CSIS's risk management.

Shortly thereafter, CSIS initiated an entirely new ORM process, designed to help meet intelligence requirements through the assessment and mitigation of risk to a level judged to be organizationally acceptable. The Service maintains that this new process produces risk assessments that are systematic, demonstrate decision-making transparency, include all relevant stakeholder viewpoints, and are grounded in common sense.

To assess the degree to which CSIS's new ORM process adheres to these principles, SIRC reviewed the risk assessments for all joint operations in this investigation. SIRC found that, although operational risk can never be entirely eliminated, a combination of policy and process changes by CSIS has indeed created a more systematic and methodological approach to managing risk. Among the more significant improvements: clear and concise risk definitions; specialized employee training; stakeholder identification and associated responsibilities; policy identifying the level of managerial approval for each risk level; risk matrices that require measurable inputs; and a designated responsibility centre for incorporating lessons learned from previous operations.

SIRC's review also found, however, that despite risk assessments being designed to reflect all operational considerations, there was a notable absence of detail on partner agencies. **SIRC therefore recommends that, in the future, risk assessments should—where appropriate—include a more nuanced and comprehensive appraisal of individual partner agencies.**

With time, this information would contribute to a more transparent and strategic appraisal of the unique benefits and potential challenges of partner engagement on a case-by-case basis.

SIRC was pleased to note that following completion of this review, CSIS advised SIRC that the ORM process now includes more information on foreign partner agency capabilities and intentions.

This review highlighted CSIS's steady progress in establishing itself as a significant foreign operational player to gain information on a serious proliferation threat. As a result of bringing this strategy to fruition, the Service has adopted new policies, practices and procedures for overseas activities. It has also increased its level of connectivity with allies—but also, as a consequence, increased operational risks.

SIRC will continue to follow CSIS's overseas activities to ensure that the Service is equipped to provide appropriate advice and support to the Government of Canada, while managing the attendant risks of doing so.

SIRC REVIEW: Domestic Radicalization

In past years, few threats to national security have provoked as much concern as the phenomenon of radicalization as it relates to Sunni Islamist terrorism. The term “radicalization” generally refers to the process by which an individual comes to legitimize the use of violence to achieve political goals. The Government of Canada's priority is to find ways to stop or prevent the radicalization process to reduce the likelihood of terrorism in Canada and of Canadians becoming involved in terrorist activity abroad.

This requires a “whole-of-government” approach, spearheaded by Public Safety Canada.

CSIS has an important role to play in broader government initiatives related to radicalization. In its latest public annual report, CSIS noted that the threat posed by the indoctrination and radicalization of young Canadians into the violent ideology espoused and inspired by al Qaeda, which is commonly referred to as “homegrown Islamist extremism,” continues to be a key concern. CSIS has been working to understand the threat posed by the phenomenon of radicalization in Canada and to identify radicalized individuals and groups, and the means by which they have been radicalized.

The focus of CSIS's investigative and analytical work is on the threat once the radicalization process is complete—that is, the potential for violence and the threat it poses to national security.

SIRC's Review

The purpose of this review was to examine CSIS's understanding, investigation and analysis of the radicalization threat in Canada. It looked at what domestic radicalization is in the Canadian context, how it has evolved, and how CSIS has positioned itself to collect intelligence on this threat. SIRC also examined how CSIS analyzes the phenomenon of domestic radicalization, so as to broaden the Service's understanding of this process and advise government.

SIRC's review noted that domestic radicalization is not a stand-alone issue but one part of the overall threat that has evolved over this past decade. Initially, the primary threat was non-Canadians abroad seeking to carry out an attack on Canadians abroad or on Canada. More recently, it has shifted to Canadians joining terrorist organizations abroad and attacking other countries, Canada or Canadians, as well individuals who undergo radicalization within Canada and then seek to carry out violence in Canada or abroad.

Overall, SIRC found that CSIS's investigation and analysis of radicalization has evolved to reflect the Service's knowledge of the issue and to exploit available resources more effectively.

Nevertheless, SIRC noted three challenges that CSIS faces in investigating domestic radicalization: addressing the growing use of the Internet as a vehicle for radicalization; the collection and sharing of information on targets and individuals under the age of 18; and the prioritization of multiplying threats.

The Role of the Internet

Although the process of radicalization in Canada is driven largely by charismatic leaders, peer groups and family members, the Internet has been described by many as “a game changer,” in part because it has

enabled the quick spread of extremist ideology to an international audience. Today, individuals may become radicalized almost entirely as part of online communities, without a great deal of face-to-face contact with others.

Not surprisingly, the ever-increasing volume of online, threat-related activities has created a significant investigative challenge for CSIS. Monitoring online activity is resource-intensive, and the Service recognizes that many individuals who appear to be radicalized online pose no actual threat. For CSIS to target someone based on their online activities, it must have reasonable grounds to suspect that the person is involved in actual threat-related activities.

Yet, when there is little real world interaction, it can be difficult to investigate these activities

through traditional methods, such as physical surveillance. As a result, CSIS may decide to apply for a warrant earlier in the investigative process to avail itself of more intrusive powers and tools to push its investigation forward. Even in such cases, for the Service to obtain warrant powers, it must demonstrate convincingly that these intrusive powers will advance an investigation and that other investigative methods are not likely to succeed.

CSIS has therefore developed useful tools to assist investigators to determine whether to target an individual and whether there is justification for a warrant against an individual based on their online activities. SIRC supports CSIS's efforts to exhaust less-intrusive means of investigation before proceeding to a Section 21 warrant application with respect to investigations that have a heavy online component.

Warrants

The power to authorize intrusive investigative techniques rests strictly with the Federal Court of Canada. The granting of a warrant provides CSIS with authorization to use investigative techniques that would otherwise be illegal, such as the monitoring of telecommunications activities. This table shows the number of Federal Court warrants that were approved in the past three fiscal years.

	2009-10	2010-11	2011-12
New warrants	36	55	50
Replaced or renewed	193	176	156
Total	229	231	206

Increasing Interaction with Youth

The second challenge noted by SIRC: since youth are often the target of radicalization efforts, CSIS is very likely to come into contact with an increasing number of underage persons as individuals of concern or targets. Dealing with underage persons presents challenges for the Service, both in terms of its investigative approach, as well as practices

concerning information collection, retention and dissemination.

SIRC found that CSIS exercised discretion and sensitivity in its interactions with underage persons, but believes this same level of consideration should be extended to information-sharing and operational reporting.

There is no clear approval process set out in operational policy when sharing information on minors, particularly with foreign partners. SIRC believes CSIS should develop policy to govern the sharing of information on underage persons to establish clear lines of responsibility and approval.

SIRC recommends that CSIS develop a new policy to govern the sharing of information on minors with foreign partners, or amend existing policy on information-sharing to reflect an appropriate sensitivity to youth.

Another issue with respect to information pertaining to minors relates to collection and retention in operational reporting by the Service. Currently, there is no requirement for CSIS to identify clearly in operational reporting that the information contained in a given message relates to a minor.

To ensure that appropriate attention and sensitivity are given to intelligence collected and retained on underage persons, SIRC recommends that all operational reporting containing information on a minor be flagged as such.

Prioritization of Threats

A third type of challenge to emerge in recent years has been the need for CSIS to be judicious in its management of resources, especially given the ever-increasing number of threats. To address this, CSIS has developed tools to assist in prioritizing its investigations and associated resources.

CSIS's investigations remained focused on radicalization as a developing part of the threat, a phenomenon that adds a new dimension to its outreach efforts, analysis and advice to government. Indeed, although terrorism squarely constitutes a threat under Section 12 of the *CSIS Act*, radicalization, as a process, does not. CSIS may legitimately collect on the threat posed by radicalized individuals, but

other information, such as "root causes," may fall beyond the scope of the Service's mandate.

CSIS recognizes there are limitations to the information and advice that it can provide to government on this issue, due in large part, "to the nature of the Service's mandate, which directs it to investigate threats to national security (and hence individuals already showing signs of violent radicalization)."

Still, SIRC is concerned that in the search for wider knowledge, CSIS may be pushed both internally and externally to collect information that does not fall squarely within the boundaries of Section 12. As such, SIRC encourages CSIS to maintain its current conceptualization of radicalization as one part of a complex threat picture, and not a driver of investigations in its own right.

SIRC REVIEW: CSIS Support to Emerging Issues and Government of Canada Intelligence Priorities

CSIS's intelligence collection efforts are guided by the Government of Canada's intelligence priorities. In recent years, in response to a heightened and changing threat environment, these priorities have included new and emerging security intelligence requirements that have led CSIS to expand its operational activities into non-traditional areas, such as assistance to government in foreign kidnapping cases and illegal migration operations.

The government has directed CSIS to provide intelligence on kidnappings of Canadians abroad when linked to extremist groups. As a result, a new operational niche has been created within the Service. Illegal migration and human smuggling is another area of emerging importance. A number of terrorist groups use illegal migration networks to support their objectives. As part of its investigations into those groups and their activities that may

pose a threat to Canadian interests, CSIS is working with domestic partners to stop human smuggling involving maritime vessels destined for Canada.

A common characteristic in responding to these two emerging threats is the requirement for CSIS to work closely with other Canadian departments and agencies in a whole-of-government approach.

SIRC's Review

This review examined the impact that kidnapping and illegal migration cases have had on “traditional” Service operations and assessed whether CSIS has adequate resources and training to respond. More broadly, SIRC explored CSIS’s contribution to whole-of-government approaches to emerging security intelligence matters by examining its cooperation and exchanges with domestic partners and foreign allies.

CSIS’s interest in politically motivated kidnappings by groups or individuals that pose a threat to Canadian national security is not new. What is new, however, is the nature and extent of its operational involvement. The same can be said of CSIS’s involvement in illegal migration cases. Overall, SIRC found that CSIS’s intelligence collection and advice to government on these issues—through its investigations of threats to Canadian national security—were valuable and sound. In particular, SIRC found that CSIS’s liaison and exchanges with foreign partners proved invaluable to government decision-makers.

The Canadian government’s approach to hostage situations varies depending on the nature of the case. If a foreign kidnapping is deemed to constitute a threat to national security, an inter-departmental task force will be struck with all relevant departments and agencies, the main goal of which is to secure the hostages’ safe release. Within this task force, CSIS’s

role echoes its mandate: to collect and provide intelligence on threats to national security—in this case, with the ultimate goal of facilitating the release of hostages. This work is carried out by ad hoc crisis units or teams, assembled in response to specific kidnapping cases.

Overall, CSIS contributes to the whole-of-government approach to kidnapping cases in two key ways.

First, CSIS collects information on the extremist group or individuals behind a kidnapping, using the investigative means at its disposal, and advises government of the same. Of particular value is the human intelligence that CSIS may obtain abroad as part of this collection effort, which can provide unique insight, albeit with challenges associated with foreign operations.

Second, and perhaps more importantly, CSIS may draw on the assistance of its foreign partners working around the world to acquire valuable information. Over the years, CSIS has developed and maintained relationships with numerous foreign intelligence agencies, many of which have a presence in countries where CSIS does not, and some of whom will only share information with intelligence counterparts (i.e., not law enforcement or Foreign Affairs officials). Through liaison, CSIS has been able to tap into these resources to gain information it would otherwise not be able to collect itself.

To ensure that CSIS is in a position to respond to kidnapping cases overseas, while not compromising its ability to fulfill other responsibilities, SIRC has noted three important challenges: addressing the issue of resource drain; establishing appropriate internal processes and procedures; and the impact of expanded foreign collection activities.

The first two issues have already been recognized by CSIS management. CSIS informed SIRC

that the Service's approach to dealing with kidnappings continues to be on a risk management basis. This allows greater flexibility from a resource and operational standpoint.

Although each kidnapping case is unique, SIRC questions the desirability of continuing to rely on an ad hoc approach. Although CSIS has addressed certain logistical challenges, there is little evidence that it has taken broader steps to develop standard operational procedures and strategies in its responses to such crises.

SIRC believes that the Service's approach to kidnapping cases should be the focus of broader strategic planning. **To enhance the effectiveness and sustainability of CSIS's involvement in such matters, SIRC recommends that CSIS develop appropriate operational procedures, as well as mechanisms to enhance operational and subject matter expertise.**

Moreover, SIRC's review confirmed the value-for-money in liaising with foreign partners. Although expanding CSIS's presence and operational activity abroad may be an appropriate response to a short-term crisis situation to counter a threat to Canadian national security, SIRC questions the feasibility of continuing to do so in difficult parts of the world without additional resources.

For this reason, as CSIS continues to respond to emerging issues within a whole-of-government framework, more strategic thinking and planning will be required.

The Service has been involved in illegal migration cases through its security screening role under Sections 14 and 15 of the *CSIS Act*. In recent years, however, as migrant smuggling has become a government security priority, CSIS has sought to enhance its operational capacity on the issue. CSIS is not the lead in such cases; its role is limited to providing

information and advice related to national security threats. The key goal is to collect intelligence that could be exploited by domestic and foreign partners either to influence or disrupt illegal migration activities "in-theatre."

In recent years, CSIS launched several strategic initiatives to bolster its operational capabilities to address these emerging threats. It also created a dedicated unit to be the centre of responsibility for all matters related to illegal migration, while providing intelligence leads to relevant CSIS personnel in Canada and abroad. The unit aims to create in-house expertise and to act as a vehicle for information-sharing with relevant domestic partners. In the cases reviewed, SIRC noted the information that CSIS collects through its domestic investigations is key to its role in illegal migration cases.

Given that the government has made migrant smuggling a security priority, SIRC expects an increase in CSIS's operational involvement in illegal migration cases. To avoid putting a burden on other traditional operational activities both domestically and abroad, CSIS will need to approach illegal migration on a priority basis.

Overall, SIRC found that CSIS has been able to draw some operational benefits in support of broader intelligence requirements from participation in these whole-of-government operations.

Yet, as CSIS moves forward to fulfill those intelligence requirements, it will need to reflect on its strategies (both domestic and foreign) for meeting this demand. Key to CSIS's contribution is its unique access to the international intelligence community, and indeed, SIRC found that CSIS's liaison and exchanges with foreign partners proved to be its greatest asset in kidnapping and illegal migration cases.

Responding to new and emerging government intelligence requirements may demand a more efficient balance between leveraging existing liaison opportunities and increasing the Service's operational footprint abroad. SIRC believes that CSIS will need to undertake greater strategic thinking and long-term planning to ensure that it is, and remains, well-positioned to strike such a balance and therefore meet their requirements with available resources.

SIRC REVIEW: A CSIS Foreign Station

In recent years, the global threat environment has led CSIS to expand the nature and scope of its activities abroad to support the government's increased overseas collection requirements. In this period, CSIS entered into many new foreign arrangements, and several officers posted abroad were given the authority to collect information actively in support of CSIS operations.

SIRC's more recent post reviews have focused on larger, busier posts. This year, SIRC chose to examine one of CSIS's more modest stations. This review examined: CSIS's foreign arrangements and exchanges at station; the responsibilities of the CSIS Foreign Collection Officer (FCO); CSIS support to other Canadian departments and agencies at station; and site-specific developments, conditions, pressures and emerging issues.

SIRC's Review

SIRC took note of the hard work done by FCOs in recent years to try to transform this station into a more operational one. The country's strategic geographic location appears ideal for operational activities. However, this has proven extremely difficult, in part due to the host country's counter-intelligence activities.

The station had limited liaison relationships and information exchanges with the domestic agency despite the Service's efforts to engage it on issues of mutual interest. In the context of these exchanges, SIRC noted that CSIS displayed due diligence when considering sharing information related to Service targets, particularly when they were travelling to, or through the host country, owing to concerns over human rights abuses. SIRC also noted that appropriate caveats were attached to information that was shared with the domestic agency during the review period.

The FCOs placed additional effort on cultivating their Conscious Relationships (CRs) with other foreign partners stationed in the country. SIRC noted that in the past, information gleaned from these foreign partners was at least as valuable as what was received from the host country. In particular, SIRC saw important liaison work being undertaken with the CRs with regard to a priority CSIS investigation.

Overall, SIRC found the relationships between CSIS and its Canadian partners at the Station to be positive. Although both the Head of Mission and the incumbent FCO were relatively new, there appeared to be a spirit of cooperation and understanding of each organization's respective mandate. Briefings held during SIRC's on-site visit indicated that CSIS's relationships at the Station are positive, with each partner having a solid grasp of CSIS's mandate and role.

In the course of its review, SIRC came across two separate instances where information was improperly recorded in operational reporting. The outcome in both cases led to confusion over what information had been shared by an FCO with a foreign partner.

SIRC recommends that CSIS implement a practice whereby FCOs must alert operational desks when a request to share information with a foreign partner is not fulfilled for whatever reason, so that the report can be amended in operational reporting.

The importance of liaison was a highlight of this review. Although the FCO's focus is now on collection, traditional liaison work is still a valuable part of the work at this station. More broadly, this review underscored the need to ensure strong, effective communication between CSIS Headquarters and its foreign-based staff, particularly in carrying out operations that require coordination among different individuals. As the Service expands its overseas presence, effective communication with the FCOs and accurate operational reporting on information-sharing are crucial, particularly when dealing with agencies that may have questionable practices when it comes to human rights.

SIRC REVIEW: CSIS's Relationship with a Foreign Partner

The modern realities of intelligence require significant cooperation with foreign partners. Although there are many facets of such cooperation, information-sharing is what has attracted much of the public's attention in recent years. This year, SIRC examined the Service's cooperation with a particular foreign partner through the lens of information-sharing activities.

SIRC's Review

SIRC examined how CSIS's relationship with this partner has evolved in recent years. SIRC also looked at how such developments have the potential to generate particular challenges with respect to sharing information, including human rights concerns.

SIRC then looked at the strategies and procedures CSIS uses to manage its information exchanges with such a foreign partner, including seeking guarantees (or "assurances") from the partner concerning respect for human rights, the introduction of new policies to manage information-sharing, and the expanded use of caveats accompanying the transmission of information.

Overall, SIRC found that there has been significant discussion of the challenges of information-sharing and of the measures needed to manage these exchanges properly. However, SIRC found a lack of clarity and direction in applying those measures. In most cases, the implementation of clear, structured policy is long overdue. As a result, SIRC made recommendations to guide the completion of appropriate and clear guidelines that reflect current political direction on information-sharing, and the recommendations of independent Commissions of Inquiry.

SIRC's review found that CSIS has expended a significant amount of time and energy—especially at the highest levels of management—conveying to foreign partners its expectations surrounding information-sharing, especially as they relate to human rights.

These positive developments notwithstanding, SIRC found a number of areas in which CSIS policy did not meet the standard that the Committee would expect. In particular, SIRC identified concerns around the procedures employed by CSIS to mitigate the dangers of information-sharing, specifically: the systematic gaining of assurances from foreign partners when receiving information from them; the attachment of caveats to CSIS information when providing it to a foreign partner; and the sensitive issue of sharing information on young offenders.

First, there remains a lack of clear understanding about what “assurances” actually are, when they are to be used, and how they should be documented. Given the lack of clarity and absence of guidelines on the issue of assurances from foreign partners when information-sharing presents a substantial risk of torture, **SIRC recommends that CSIS develop policy and direction on the practical application of assurances, such as when and how they should be sought, under whose authority, and how this process should be documented in operational reporting.**

Second, SIRC’s review found that although the use of specific caveats meant to mitigate the dangers of sharing sensitive information with non-Canadian entities stretches back to 2003, their application was inconsistent: up to a dozen different caveats have been used in recent years.

SIRC believes that one of the reasons caveats have not been applied in a uniform manner is because CSIS’s policy on the use of caveats dates back to 2005, and has not been updated to reflect more recent practices and recommendations on information-sharing with foreign partners. **SIRC believes that a revised policy on caveats is overdue and, as such, recommends that this policy be updated to reflect current information-sharing practices and processes with foreign partners, and be finalized without further delay.**

Third, in the course of the review, SIRC paid special attention to practices surrounding information-sharing about youth. SIRC was told that decisions about sharing information on minors and young offenders with foreign partners are made on a case-by-case basis. What SIRC observed, however, suggests a degree of uncertainty about sharing information on these individuals.

Given what appears to be a lack of clarity surrounding what information can or should be shared on young offenders, SIRC encouraged CSIS to seek legal advice to assist in developing specific parameters when dealing with foreign partners.

In summary, SIRC recognizes that sharing intelligence between states is a clear requirement of effective national security, especially in an era of global terrorism and terrorist networks. However, enhanced information-sharing presents a number of challenges, not the least of which is the need for agencies like CSIS to reconcile Canadian democratic values with international intelligence practices.

CSIS has acted to develop an information-sharing framework with an emphasis on foreign partners who give rise to human rights concerns. SIRC encourages the Service to finalize that framework as soon as possible.

SIRC REVIEW: CSIS Intelligence Production and Dissemination

In addition to collecting information on threats to the security of Canada, CSIS also produces and disseminates intelligence products to various Government of Canada partners and foreign allies. In recent years, CSIS has attempted to bolster this function by granting a more significant role to the Intelligence Assessments Branch (IAB), which is the analytical and dissemination arm of the Service. This change has led to the development of new methods to address how intelligence demands are heard, processed, analyzed and disseminated, placing IAB at the centre of CSIS’s intelligence process.

SIRC's Review

This review examined IAB's efforts to work more closely with CSIS operations and to integrate Government of Canada intelligence priorities into CSIS's collection efforts.

SIRC specifically looked at: how CSIS has changed its mechanisms for receiving feedback from federal departments; the various initiatives IAB has undertaken to improve its intelligence assessments; the drivers and demand for different CSIS intelligence products; and elements of training offered to analysts.

To fulfill its new central role, IAB has undergone structural and organizational changes. Its core responsibilities are for the most part performed by three different streams of analysts: Strategic Analysts, Requirements Officers, and Tactical Analysts. These positions were designed to help IAB meet its goals of assisting operations and of reaching out to external clients in the federal domain. The new structure has also helped to enhance and to bring more attention to intelligence analysis and production. However, each stream still faces a number of challenges that have been acknowledged by the Service.

In conjunction with its new structure, IAB has created the Intelligence Requirements Document (IRD), intended to drive both collection and production. The IRD acts as a framework to organize Government of Canada intelligence priorities, Ministerial Direction, Section 16 agreements, and input from clients.

IAB also produces the vast majority of CSIS's classified intelligence products, which it then disseminates to domestic and foreign partners as it deems appropriate. These products include:

- Intelligence Assessments (IAs)—CSIS's flagship product, which provide the government with broad, strategic analysis;
- CSIS Intelligence Reports (CIRs)—non-assessed intelligence reports; and
- Threat and Risk Assessments (TRAs)—produced at the request of a federal department to assess the national security threats to a specific asset.

IAB is also responsible for disseminating Foreign Agency Reports (FARs), which are intelligence assessments and products from allies and other governments. Through solicited input from several of CSIS's clients, SIRC found that the Service's products dealing with national security issues and the domestic threat picture were indeed valued.

New record-keeping protocols have also been established to track the production of CIRs and, more importantly, the intelligence requirements to which they respond. However, the mechanisms to track the investigation authority as per the *CSIS Act* do not distinguish between the different types of authority employed in the creation of the product. **SIRC recommends that CSIS develop a more accurate means of tracking its production activity so as to accurately represent the proportions of Section 12 and Section 16 information.**

Targeting

When the Service has reasonable grounds to suspect that an individual or an organization could pose a threat to Canada, it must first establish an investigation. This figure indicates the number of targets (rounded to the nearest 10) investigated by CSIS in the past three fiscal years.



SIRC noted evidence of CSIS being in the midst of a “cultural shift” that is driven by three key factors: the influence of CSIS’s close foreign partners; the Government of Canada’s expectations and priorities; and feedback and demands of clients who receive and use CSIS’s reports.

With respect to the first factor, some of the changes to products that have taken place as IAB has moved to the centre of the Service’s intelligence cycle were modelled after foreign intelligence organizations, which presented some challenges. Foreign intelligence agencies do not make distinctions between security intelligence and foreign intelligence; they simply collect “intelligence.” For CSIS, however, the distinction between these two is a vital part of its mandate. In emulating foreign intelligence agencies and their products, CSIS runs

the risk of obscuring the distinctions within its collection mandate. This represents not only a cultural shift for production, but also for collection. For this reason, SIRC believes that as CSIS seeks best practices from allies, it should also turn to other domestic security intelligence organizations.

With respect to the second factor, the Government of Canada’s expectations and priorities also heavily influence CSIS’s collection priorities. What the government may deem as a high-priority intelligence requirement may not be well aligned with CSIS’s core mandate. This situation carries the potential to push CSIS collection increasingly towards broader Government of Canada intelligence priorities, possibly to the detriment of fulfilling its core function.

With respect to the third factor—client feedback and demands—IAB has worked over the past few years to develop an active client-feedback strategy, whereby CSIS solicits input from federal departments. A client-driven strategy, while useful to a degree, could increase demands on CSIS, as not all clients seek intelligence that falls within CSIS’s purview. In an effort to try to meet client demands, CSIS runs the risk of collecting and producing intelligence that takes away from its security intelligence focus.

The IAB’s new centralized role was geared to alleviate certain challenges with respect to growing intelligence priorities and increased,

client-driven foreign and security intelligence demands, but also to assist with CSIS operations. However:

SIRC is concerned that the combination of CSIS’s attempts to emulate the reporting and dissemination structure of foreign intelligence organizations, its efforts to respond to broader Government of Canada intelligence priorities, and CSIS’s more active client feedback process, may take the focus away from its core mandate: security intelligence.

B. COMPLAINTS

In addition to its review function, SIRC conducts investigations into complaints concerning CSIS made by either individuals or groups. The types of complaints that SIRC investigates are described in the *CSIS Act* and can take several forms, although two predominate. Under Section 41 of the *CSIS Act*, SIRC investigates “any act or thing done by the Service.” Under Section 42, SIRC investigates complaints about denials or revocations of security clearances to federal government employees and contractors. Far less frequently, SIRC conducts investigations in relation to referrals from the Canadian Human Rights Commission, or Minister’s reports in regards to the *Citizenship Act*.

The Complaints Process at SIRC

Complaint cases may begin as inquiries to SIRC either in writing, in person or by phone. Once a written complaint is received, SIRC staff will advise a prospective complainant about what the *CSIS Act* requires to initiate a formal complaint.

Once a formal complaint is received in writing, SIRC conducts a preliminary review. This can include any information that might be in the possession of CSIS, except for Cabinet confidences. Where a complaint does not meet certain statutory requirements, SIRC declines jurisdiction and the complaint is not investigated.

If jurisdiction is established, complaints are investigated through a quasi-judicial hearing presided over by one or more Committee members, assisted by staff and SIRC’s legal team, which will provide legal advice to members on procedural and substantive matters.

Pre-hearing conferences may be conducted with the parties to establish and agree on preliminary procedural matters, such as the allegations to be investigated, the format of the hearing, the identity and number of witnesses

to be called, the production of documents in advance of the hearing and the date and location of the hearing.

The time to investigate and resolve a complaint will vary in length depending on a number of factors, such as the complexity of the file, the quantity of documents to be examined, the number of hearings days required (both in the presence and the absence of the complainants), and the availability of the participants.

The *CSIS Act* provides that SIRC hearings are to be conducted “in private.” All parties have the right to be represented by counsel and to make representations at the hearing, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to, or to comment on, representations made to SIRC by any other person.

A party may request an *ex parte* hearing (in the absence of the complainant and possibly other parties) to present evidence which, for reasons of national security or other reasons considered valid by SIRC, cannot be disclosed to the other party or their counsel. During such hearings, SIRC’s legal team will cross-examine the witnesses to ensure that the evidence is appropriately tested and reliable. This provides the presiding member with the most complete and accurate factual information relating to the complaint.

Once the *ex parte* portion of the hearing is completed, SIRC will determine whether the substance of the evidence can be disclosed to the excluded parties. If so, SIRC will prepare a summary of the evidence and provide it to the excluded parties once it has been vetted for national security concerns.

When SIRC’s investigation of a complaint made under Section 41 is concluded, it provides a report to the Director of CSIS and to the Minister of Public Safety, as well as a declassified version of the report to the complainant. In the case of complaint under Section 42, SIRC will also provide its report to the Deputy Head concerned.

Table 1 provides the status of all complaints directed to SIRC over the past three fiscal years, including complaints that were misdirected to SIRC, deemed to be outside SIRC’s jurisdiction, or investigated and resolved without a hearing (i.e., via an administrative review).

TABLE 1: COMPLAINTS DIRECTED TO SIRC

	2009–10	2010–11	2011–12
Carried over	22	31	16
New	32	17	17
Total	54	48	33
Closed†	23	32	11

†Closed files include those where: reports were issued; the Committee did not have jurisdiction; the preliminary conditions of the complaint were not met; or the complaint was discontinued.

How SIRC determines jurisdiction of a complaint...

...under Section 41

Under Section 41 of the *CSIS Act*, SIRC shall investigate complaints made by “any person” with respect to “any act or thing done by the Service.” Before SIRC investi- gates, two conditions must be met:

1. The complainant must first have complained in writing to the Director of CSIS and not have received a response within a reasonable period of time (approximately 30 days), or the complainant must be dissatisfied with the response; and
2. SIRC must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

SIRC cannot investigate a complaint that can otherwise be addressed under existing grievance procedures of the *CSIS Act* or the *Public Service Labour Relations Act*.

...under Section 42

With respect to security clearances, Section 42 of the *CSIS Act* says SIRC shall investigate complaints from:

1. Any person refused federal employment because of the denial of a security clearance;
2. Any federal employee who is dismissed, demoted, transferred or denied a transfer or promotion for the same reason; and
3. Anyone refused a contract to supply goods or services to the government for the same reason.

These types of complaints must be filed within 30 days of the denial of the security clearance.

SIRC may extend this period if valid reasons are presented.

SIRC INVESTIGATION: Alleged Delay in Providing a Security Assessment

SIRC investigated a complaint regarding an alleged delay by the Service in providing an immigration security screening assessment as part of an application for permanent resident status in Canada. The complainant alleged that the delay created both financial and career difficulties.

In its investigation, SIRC found that the Service took over two years to process the complainant's file. SIRC found that CSIS was justified in taking each of the steps it did to process the complainant's file and that the complainant was not unfairly targeted.

The file was, in fact, completed within the median time for completion of similar files. However, the time it took for the Service to complete its immigration security screening assessment of the complainant and provide advice to Citizenship and Immigration Canada was not reasonable. SIRC found that the delay appeared systematic and, therefore, was not the result of any wrongdoing on CSIS's part, but was the result of a combination of work overload and insufficient human resources in the unit handling the complainant's file during the period investigated.

SIRC encourages the Minister to follow up directly with CSIS to discuss ways of ensuring that appropriate resources are allocated to avoid unreasonable delays in the future.

SECTION 3

SIRC at a Glance

Committee Membership

SIRC is chaired by the Honourable Chuck Strahl, P.C. The other Committee Members are: the Honourable Frances Lankin, P.C., C.M.; the Honourable Denis Losier, P.C., C.M.; and the Honourable Philippe Couillard, P.C., M.D.

Staffing and Organization

SIRC is supported by an Executive Director, Susan Pollak, and an authorized staff complement of 15, located in Ottawa. This includes a Director of Research, a Senior Counsel, a Corporate Services Manager and other professional and administrative staff.

The Committee provides staff with direction on research and other activities that are identified as a priority for the year. Management of day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction, when necessary, from the Chair as Chief Executive Officer.

As part of their ongoing work, the Chair of SIRC, Committee Members and senior staff participate in regular discussions with the

CSIS executive and staff, and other members of the security intelligence community. These exchanges are supplemented by discussions with academics, security and intelligence experts and other relevant organizations. These activities enrich SIRC's knowledge about issues and debates affecting Canada's national security landscape.

Committee Members and staff also visit CSIS regional offices to understand and assess the day-to-day work of investigators in the field. These visits give SIRC an opportunity to be briefed by regional CSIS staff on local issues, challenges and priorities. They also provide an opportunity to communicate SIRC's focus and concerns.

With respect to human resources, SIRC continues to manage its activities within allocated resource levels. Staff salaries and travel within Canada for Committee hearings, briefings and review activities represent its chief expenditures.

Table 2 below presents a breakdown of actual and estimated expenditures.

TABLE 2: SIRC EXPENDITURES 2011-12 (\$ MILLIONS)

	2011-12 (Estimates)	2011-12 (Actual)
Personnel	2.02	1.84
Goods and Services	0.82	0.73
Total	2.84	2.57

Committee Activities

October 12–14, 2011: SIRC's Chair participated in a panel discussion on accountability of security and intelligence agencies at the annual conference of the Canadian Institute for the Administration of Justice, entitled "Terrorism, Law and Democracy: 10 Years After 9/11," held in Montreal. SIRC's Executive Director and senior staff also attended the conference.

November 8–10, 2011: The Chair, Executive Director and senior staff travelled to London, UK, to meet with British counterparts and government officials to discuss issues of mutual interest.

April 24, 2012: The Executive Director accepted an invitation to give a presentation on the importance of security intelligence accountability at a NATO-sponsored conference on the "Promotion of Democratic Values and Compliance with Human Rights in the Activity of Special Services," in Kiev, Ukraine.

May 27–30, 2012: SIRC co-hosted the International Intelligence Review Agencies Conference (IIRAC), along with the Office of the Communications Security Establishment Commissioner. Under the theme "Strengthening Democracy Through Effective Review," the conference reunited delegates from Australia, Belgium, Germany, the Netherlands, Norway, South Africa, the United Kingdom and the United States. The conference was held at Ottawa's Chateau Laurier, and featured panels on Legal Development in Review and Oversight, Media as a Form of Review/Oversight, Engaging the Public, and Balancing National Security and Individual Rights. Featured speakers for the conference included Senator Hugh Segal, Mel Cappe (former Clerk of the Privy Council), Jim Judd (former Director of CSIS), David Walmsley (Managing Editor of the *Globe and Mail*), and Federal Court Justice Simon Noël, among many others.

List of SIRC Recommendations

During the 2011–2012 review period, SIRC made the following recommendations stemming from the reviews it conducted, as well as from the complaints it investigated.

REPORT	SIRC RECOMMENDATIONS
CSIS's Role in the Passenger Protect Program	SIRC recommends that, in the near future, CSIS develop a consistent set of criteria to determine its potential nominations, recognizing that these may need to be amended regularly as the program evolves.
CSIS's Role in the Security Certificate Process	SIRC recommends that CSIS undertake a comprehensive, forward-looking review of relevant court rulings to ensure a full understanding of their implications on Service operations, processes and resources.
CSIS's Role in a Counter-Proliferation Investigation	SIRC recommends that, in the future, risk assessments should—where appropriate—include a more nuanced and comprehensive appraisal of individual partner agencies.
Domestic Radicalization	<p>SIRC recommends that CSIS develop a new policy to govern the sharing of information on minors with foreign partners, or amend existing policy on information-sharing to reflect an appropriate sensitivity to youth.</p> <p>To ensure that appropriate attention and sensitivity are given to intelligence collected and retained on underage persons, SIRC recommends that all operational reporting containing information on a minor be flagged as such.</p>
CSIS Support to Emerging Issues and Government of Canada Intelligence Priorities	To enhance the effectiveness and sustainability of CSIS's involvement in such matters, SIRC recommends that CSIS develop appropriate operational procedures, as well as mechanisms to enhance operational and subject matter expertise.
A CSIS Foreign Station	SIRC recommends that CSIS implement a practice whereby Foreign Collection Officers must alert operational desks when a request to share information with a foreign partner is not fulfilled for whatever reason, so that the report can be amended in operational reporting.

**CSIS's Relationship with
a Foreign Partner**

SIRC recommends that CSIS develop policy and direction on the practical application of assurances, such as when and how they should be sought, under whose authority, and how this process should be documented in operational reporting.

SIRC believes that a revised policy on caveats is overdue and, as such, recommends that this policy be updated to reflect current information-sharing practices and processes with foreign partners, and should be finalized without further delay.

**CSIS Intelligence
Production and
Dissemination**

SIRC recommends that CSIS develop a more accurate means of tracking its production activity so as to accurately represent the proportions of Section 12 and Section 16 information.

SIRC is concerned that the combination of CSIS's attempts to emulate the reporting and dissemination structure of foreign intelligence organizations, its efforts to respond to broader Government of Canada intelligence priorities, and CSIS's more active client feedback process, may take the focus away from its core mandate: security intelligence.

**Alleged Delay in Providing
a Security Assessment**

SIRC encourages the Minister to follow up directly with CSIS to discuss ways of ensuring that appropriate resources are allocated to avoid unreasonable delays in the future.

Les relations du SCRS avec un partenaire étranger

Le CSARS recommande que le SCRS élabore une politique et des orientations sur l'application pratique des assurances, indiquant par exemple le moment et la manière de les demander, sous quelle autorité le faire et le mode de consignation de ce processus dans les rapports opérationnels.

Le CSARS est d'avis que la politique sur les mises en garde aurait dû être revue depuis longtemps et, à cet égard, il recommande qu'une mise à jour de la politique soit effectuée de manière à refléter les pratiques et processus actuels d'échange d'informations avec les partenaires étrangers, et qu'elle soit achevée sans plus de retard.

Elaboration et diffusion de produits du renseignement par le SCRS

Le CSARS recommande que le SCRS établisse un moyen plus précis pour suivre ses activités de production afin de représenter de façon exacte la proportion des informations au titre de l'article 12 et de celles relevant de l'article 16.

Le CSARS craint que les efforts conjugués du SCRS pour imiter la structure des services de renseignement étrangers dans l'établissement et la diffusion de rapports et pour répondre aux priorités plus vastes du gouvernement du Canada en matière de renseignement, de même que le processus plus actif du SCRS axé sur les réactions des clients, pourraient faire perdre de vue l'objet premier de son mandat principal : le renseignement de sécurité.

Retard présumé à fournir une évaluation de sécurité

Le CSARS encourage le Ministre à faire un suivi directement auprès du SCRS afin de discuter des moyens d'assurer l'attribution de ressources suffisantes pour éviter des retards déraisonnables à l'avenir.

Liste des recommandations du CSARS

RAPPORT DES RECOMMANDATIONS DU CSARS

Au cours de la période étudiée, l'exercice 2010-2011, le CSARS a formulé les recommandations qui suivent découlant des études effectuées et des plaintes visées par ses enquêtes.

<p>Le rôle du CSARS à l'égard du Programme de protection des passagers</p>	<p>Le CSARS recommande que le SCRS élabore sous peu un ensemble cohérent de critères visant à déterminer les désignations éventuelles, tout en étant conscient que ces critères pourraient devoir être modifiés régulièrement au fil du programme.</p>
<p>Le rôle du CSARS dans le processus d'attestation de danger pour la sécurité</p>	<p>Le CSARS recommande que le SCRS entreprenne un examen complet, axé sur l'avenir, des décisions judiciaires pertinentes pour assurer une bonne compréhension de ce qu'elles impliquent pour le Service sur le plan des opérations, des processus et des ressources.</p>
<p>Le rôle du CSARS dans une enquête sur la lutte contre la prolifération</p>	<p>Le CSARS recommande qu'à l'avenir, les évaluations de risques devraient comporter une appréciation plus nuancée et complète des organismes partenaires pris isolément, s'il y a lieu.</p>
<p>La radicalisation d'origine intérieure</p>	<p>Le CSARS recommande que le SCRS élabore une nouvelle politique concernant l'échange d'informations sur des mineurs avec des partenaires étrangers ou qu'il modifie la politique existante sur l'échange d'informations de manière qu'elle reflète une sensibilité appropriée à l'égard des jeunes.</p> <p>Pour assurer qu'une attention et une sensibilité appropriées soient portées aux renseignements recueillis et conservés sur des mineurs, le CSARS recommande que tous les rapports opérationnels contenant de tels renseignements portent une mention à cet effet.</p>
<p>L'appui du SCRS à l'égard des dossiers nouveaux et des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement</p>	<p>Pour rendre plus efficace et plus durable la part jouée par le SCRS dans ces affaires, le CSARS lui recommande d'élaborer des procédures opérationnelles appropriées et des mécanismes visant à améliorer sa capacité opérationnelle et son expertise.</p>
<p>Un poste du SCRS à l'étranger</p>	<p>Le CSARS recommande que le SCRS adopte une pratique obligeant les agents de collecte à l'étranger à avertir les modules opérationnels lorsqu'une demande d'échange d'informations avec un partenaire étranger demeure sans suite, pour quelque motif que ce soit, de sorte que le rapport opérationnel puisse être modifié.</p>

Activités du Comité

- 27-30 mai 2012** : Le CSARS a tenu la conférence internationale des organismes de surveillance du renseignement, de concert avec le Bureau du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Cette conférence, qui avait pour thème « consolider la démocratie par une surveillance efficace », a réuni à l'hôtel Château Laurier d'Ottawa des délégués de l'Australie, de la Belgique, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Norvège, de l'Afrique du Sud, du Royaume-Uni et des États-Unis. Elle présentait des groupes d'experts sur l'évolution du droit dans divers domaines : la surveillance et le contrôle, les médias comme moyen de surveillance/contrôle, la mobilisation de l'opinion publique et l'équilibre entre la sécurité nationale et les droits individuels. Parmi les conférenciers invités, on comptait le sénateur Hugh Segal, Mel Cappe (ancien greffier du Conseil privé), Jim Judd (ancien directeur du SCRS), David Walmsley (rédacteur en chef du *Globe and Mail*) et le juge Simon Noël, de la Cour fédérale.
- 12-14 octobre 2011** : Le président du CSARS a siégé à un groupe d'experts sur la reddition de comptes des organismes de sécurité et de renseignement lors de la conférence annuelle tenue à Montréal par l'Institut canadien d'administration de la justice et intitulée : « Terrorisme, droit et démocratie : 10 ans après le 11 septembre ». La directrice exécutive et des cadres supérieurs du CSARS ont aussi assisté à la conférence.
- 8-10 novembre 2011** : Le président, la directrice exécutive et des cadres supérieurs se sont rendus à Londres, au Royaume-Uni, rencontrer des homologues britanniques et des représentants du gouvernement en vue de discuter de questions d'intérêt commun.
- 24 avril 2012** : La directrice exécutive a accepté l'invitation à faire un exposé sur l'importance de la reddition de comptes en matière de renseignement de sécurité lors d'une conférence de l'OTAN sur la promotion des valeurs démocratiques et le respect des droits de la personne dans les activités des services spéciaux, à Kiev, en Ukraine.

SECTION 3 Surviv du CSARS

Composition du Comité

Le CSARS est présidé par l'honorable Chuck Strahl, C.P. Les autres membres du Comité sont l'honorable Frances Lankin, C.P., C.M., et l'honorable Denis Losier, C.P., C.M., et l'honorable Philippe Couillard, C.P., M.D.

Personnel et organisation

Le CSARS jouit du soutien d'une directrice exécutive, Susan Pollak, et d'un effectif autorisé de 15 employés, en poste à Ottawa. Cet effectif comprend un directeur de la recherche, un avocat principal, un directeur des services généraux et d'autres professionnels et agents administratifs.

Le Comité dicte au personnel l'orientation à donner aux travaux de recherche et autres activités désignées prioritaires pour l'année. La marche des affaires courantes est confiée à la directrice exécutive qui s'enquiert au besoin de la ligne de conduite à tenir auprès du président, en sa qualité de premier dirigeant du CSARS. Dans le cadre de leurs travaux suivis, le président et les membres ainsi que les cadres supérieurs du Comité prennent part régulièrement à des discussions avec la direction et le

personnel du SCRS et d'autres membres de la collectivité du renseignement. À ces échanges se greffent des entretiens avec des universitaires et des experts du renseignement et de la sécurité et d'autres organismes compétents. Ces activités enrichissent les connaissances du CSARS au sujet des questions et débats qui entourent le payage de la sécurité nationale au Canada.

Les membres et les cadres du Comité visitent aussi les bureaux régionaux du SCRS afin de comprendre et d'évaluer le travail courant des enquêteurs locaux. Ces visites leur fournissent l'occasion de se faire exposer les problèmes, difficultés et priorités propres à ces bureaux par les cadres régionaux du Service. Elles leur permettent aussi de faire valoir ce qui polarise les efforts et les préoccupations du CSARS.

Au chapitre des ressources humaines, le CSARS continue de gérer ses activités dans les limites des ressources qui lui sont octroyées. Ses principales dépenses ont trait au traitement de son personnel et à ses déplacements afin de participer aux audiences, aux exposés et aux activités de surveillance du Comité au Canada. Le tableau 2 présente une ventilation des dépenses réelles et des prévisions de dépenses.

TABEAU 2 : DÉPENSES DU CSARS 2011-2012 (EN MILLIONS DE DOLLARS)

2011-2012 (prévisions)	2011-2012 (réelles)
Personnel	1,84
Biens et services	0,82
Total	2,84
	2,57

ENQUÊTE DU CSARS : Retard présumé à fournir une évaluation de sécurité

Le CSARS a fait enquête sur une plainte à l'égard d'un retard présumé du Service à fournir une évaluation de filtrage de sécurité à l'immigration dans le cadre d'une demande de résidence permanente au Canada. Le plaignant a allégué que ce retard lui avait occasionné des difficultés sur le plan tant financier que professionnel.

Dans son enquête, le CSARS a constaté que le Service avait mis plus de deux ans à traiter le dossier du plaignant. Il a également constaté que chacune des mesures prises par le SCRS pour traiter ce dossier était justifiée et que le plaignant n'avait pas été ciblé injustement. En fait, le dossier a été réglé dans le délai moyen de traitement des dossiers semblables. Cependant,

Le temps qu'il a fallu au Service pour terminer son évaluation de filtrage de sécurité à l'immigration du plaignant et fournir ses conseils à Citoyenneté et Immigration Canada n'était pas raisonnable. Le CSARS a constaté que le retard semblait systématique et, en conséquence, n'était pas causé par un acte illicite de la part du SCRS, mais qu'il résultait de la conjonction d'un surcroît de travail et d'un manque de ressources humaines au sein de l'unité qui était chargée de traiter le dossier du plaignant pendant la période visée par l'enquête.

Le CSARS encourage le Ministre à faire un suivi directement auprès du SCRS afin de discuter des moyens d'assurer l'attribution de ressources suffisantes pour éviter des retards déraisonnables à l'avenir.

Critères de compétence du CSARS à examiner une plainte...

...en vertu de l'article 41

...en vertu de l'article 42

En vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS est tenu de faire enquête sur les plaintes que « toute personne » peut porter contre « des activités du Service ». Pour que le CSARS fasse enquête, deux conditions doivent être remplies :

1. le plaignant doit d'abord avoir présenté sa plainte par écrit au directeur du SCRS sans recevoir de réponse dans un délai raisonnable (environ 30 jours) ou, s'il en a reçu une, sans que cette réponse le satisfasse;

2. le CSARS doit être convaincu que la plainte n'est pas frivole, vexatoire ou sans objet, ni entachée de mauvaise foi.

Le CSARS ne peut enquêter sur une plainte qui peut être réglée autrement, par une procédure de griefs en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail* dans la fonction publique.

Quant aux habilitations de sécurité, le CSARS est tenu, selon l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, de faire enquête sur les plaintes présentées par :

1. les personnes qui ne sont pas employées par le gouvernement fédéral à cause du refus d'une habilitation de sécurité;

2. les fonctionnaires fédéraux qui sont renvoyés, rétrogradés ou mutés ou qui se voient refuser une mutation ou une promotion pour la même raison;

3. les personnes qui se voient refuser un contrat pour la fourniture de biens ou de services au gouvernement, toujours pour le même motif.

Les plaintes semblables doivent être présentées dans les 30 jours du refus de l'habilitation de sécurité.

Le CSARS peut prolonger cette période si des raisons valables lui sont fournies.

partie ou à son avocat. Lors d'une telle audience, l'équipe de juristes du CSARS contre-interroge les témoins pour s'assurer que les preuves ont été bien vérifiées et sont fiables. Cela permet de fournir au membre-président du CSARS des données de fait complètes et exactes en tous points au sujet de la plainte.

Une fois clos le volet *ex parte* de l'audience, le CSARS détermine si l'essentiel de la preuve peut être dévoilé aux parties exclues. Le cas échéant, il prépare un résumé de la preuve et le leur présente, une fois celui-ci expurgé pour des raisons de sécurité nationale.

Après avoir terminé son enquête sur une plainte portée en vertu de l'article 41, le CSARS présente un rapport au directeur du SCRS et au ministre de la Sécurité publique ainsi qu'une version déclassifiée du rapport au plaignant. Dans le cas d'une plainte déposée en vertu de l'article 42, le CSARS remet aussi son rapport à l'administrateur général compétent.

Le tableau 1 expose l'état des diverses plaintes qui ont été présentées au CSARS au cours des trois derniers exercices financiers, y compris celles qui lui ont été adressées à tort, qui étaient hors de sa compétence ou qui ont été réglées à la suite d'une enquête sans audience (p. ex. par un examen administratif).

TABLEAU 1 : PLAINTES PRÉSENTÉES AU CSARS

2009-2010	2010-2011	2011-2012
22	31	16
Reportées de l'exercice précédent		
32	17	17
Nouvelles plaintes		
54	48	33
Total		
23	32	11
Dossiers réglés [†]		

[†]Les dossiers réglés comprennent les plaintes qui ont donné lieu à un rapport, que le Comité a jugées hors de sa compétence, ou encore qui ne remplissaient pas les conditions préliminaires ou ont été abandonnées.

Outre sa fonction de surveillance, le CSARS est investi de celle d'enquêter sur les plaintes présentées par des personnes ou des groupes à l'endroit du SCRS. Les types de plaintes visées par ses enquêtes sont décrits dans la *Loi sur le SCRS* et peuvent prendre diverses formes, dont deux sont plus fréquentes. En vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS enquête sur les plaintes qui concernent « des activités du Service ». Selon l'article 42, il enquête sur celles qui ont trait au refus d'habilitations de sécurité à des fonctionnaires ou à des fournisseurs du gouvernement fédéral. Beaucoup moins souvent, le CSARS fait enquête sur des renvois de la Commission canadienne des droits de la personne ou sur des rapports du Ministère concernant la *Loi sur la citoyenneté*.

Le processus relatif aux plaintes au CSARS

La première étape d'un dossier de plainte peut être la présentation d'une demande de renseignements au CSARS, soit par écrit, en personne ou par téléphone. Sur réception d'une plainte écrite, le personnel du CSARS informe le plaignant éventuel des exigences de la *Loi sur le SCRS*, afin de pouvoir ouvrir un dossier de plainte officiel.

Lorsqu'il reçoit une plainte officielle par écrit, le CSARS effectue un examen préliminaire. Celui-ci peut porter sur toute information que peut détenir le SCRS, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet. Si la plainte ne satisfait pas à certaines exigences de la loi, le CSARS la déclare hors de sa compétence et n'ouvre pas d'enquête à ce sujet.

Si le CSARS détermine qu'il a compétence, il enquête sur la plainte lors d'une audience quasi judiciaire, présidée par un ou plusieurs de ses membres que secondent son personnel et son équipe de juristes en leur fournissant des avis concernant la procédure et les questions de fond.

Des rencontres peuvent être tenues avec les parties, avant l'audience, pour établir et arrêter les questions préliminaires de procédure, comme les allégations sur lesquelles faire enquête, la forme à donner à l'audience, l'identité et le nombre des témoins à citer, les documents à préparer en vue de l'audience ainsi que la date et l'endroit de celle-ci.

Le temps nécessaire à l'enquête et au règlement d'une plainte peut varier d'après divers facteurs, dont la complexité du dossier, la quantité de documents à examiner, le nombre de jours d'audience requis (tant en présence qu'en l'absence du plaignant) et la disponibilité des participants.

Selon la *Loi sur le SCRS*, les audiences du CSARS doivent être tenues « en secret ». Chacune des parties a le droit d'être représentée par un avocat et de formuler des observations à l'audience, mais aucune ne peut, de plein droit, être présente au moment où une autre personne expose ses observations au CSARS, ni y avoir accès ou les commenter.

Une partie peut demander une audience *ex parte* (en l'absence du plaignant et, peut-être, d'autres parties) au cours de laquelle elle présente des preuves qui, pour des raisons de sécurité nationale ou pour d'autres motifs que le CSARS juge valables, ne peuvent être révélées à l'autre

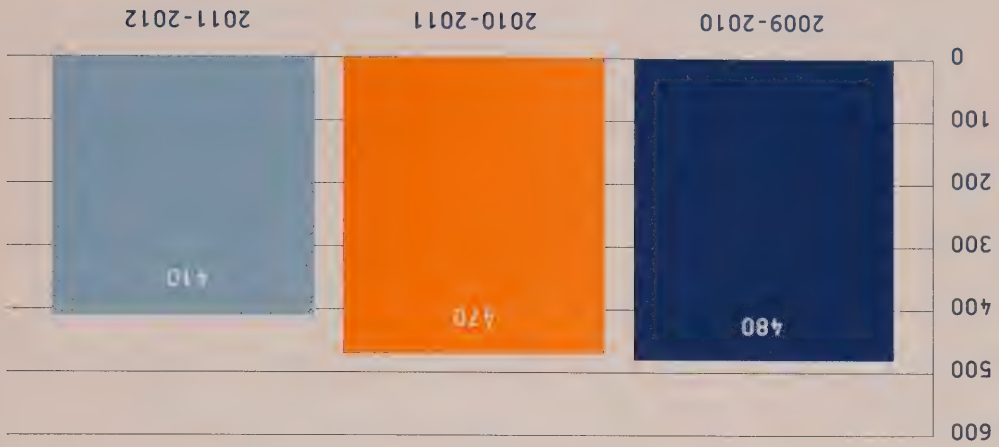
Le CSARS a relevé des indices montrant que le SCRS est au cœur d'un « changement de culture », qui tient à trois facteurs principaux : l'influence des partenaires étrangers proches du SCRS, les priorités et attentes du gouvernement du Canada ainsi que les réactions et les exigences des clients qui reçoivent et utilisent les rapports du SCRS.

Pour ce qui est du premier facteur, certains changements apportés aux produits, au moment où la DBR passait au cœur du cycle du renseignement du Service, étaient modèles sur des services de renseignement étrangers qui présentaient certains défis. Les services de renseignement étrangers ne font pas de distinction entre le renseignement de sécurité et le renseignement étranger : ils se limitent à recueillir « des renseignements ». Pour le SCRS, cependant, la distinction entre les deux est un élément essentiel de son mandat. En imitant les services de renseignement étrangers et leurs produits, le SCRS court le risque de gommer les distinctions dans son mandat de collecte. Cela représente un changement de culture non seulement dans la production, mais aussi dans la collecte. Aussi le CSARS croit-il que, puisque le SCRS s'enquiert de pratiques exemplaires auprès de ses alliés, il devrait aussi s'adresser aux autres organismes canadiens de renseignement de sécurité.

En ce qui touche le deuxième facteur, les priorités et les attentes du gouvernement du Canada influent énormément aussi sur les priorités de collecte du SCRS. Il se peut qu'une exigence jugée hautement prioritaire par le gouvernement, en matière de renseignement, corresponde mal au mandat principal du SCRS. Cette situation risque d'amener le SCRS à axer de plus en plus la collecte sur les priorités plus vastes du gouvernement du Canada en matière de renseignement, ce qui pourrait aller à l'encontre de sa fonction principale.

Quant au troisième facteur – les réactions et les demandes des clients – la DBR s'emploie depuis quelques années à élaborer une stratégie active, axée sur les réactions des clients, qui permet au SCRS de solliciter les opinions de ministères fédéraux. Une stratégie axée sur les clients est utile jusqu'à un certain point mais pourrait alourdir la demande à laquelle le SCRS doit répondre, car les renseignements sollicités ne sont pas tous de son ressort. En s'efforçant de répondre aux demandes des clients, le SCRS risque de recueillir et de produire des renseignements qui s'écartent de son mandat principal : le renseignement de sécurité.

Le nouveau rôle centralisé de la DBR a été conçu de manière à atténuer certains défis ayant trait aux priorités grandissantes en matière de renseignement et aux demandes accrues de renseignements étrangers et de renseignements de sécurité, axés sur les clients, mais aussi à aider le SCRS dans ses opérations. Cependant, le CSARS craint que les efforts conjugués du SCRS pour imiter la structure des services de renseignement étrangers dans l'établissement et la diffusion de rapports et pour répondre aux priorités plus vastes du gouvernement du Canada en matière de renseignement, de même que le processus plus actif du SCRS axé sur les réactions des clients, pourraient faire perdre de vue l'objet premier de son mandat principal : le renseignement de sécurité.



Ciblage

Lorsque le Service a des motifs raisonnables de soupçonner un individu ou une organisation de représenter une menace pour le Canada, il doit d'abord ouvrir une enquête. La figure qui suit indique le nombre de cibles (arrondi à la dizaine la plus proche) sur lesquelles le SCRS a fait enquête au cours des trois derniers exercices financiers.

de gouvernements alliés et autres. D'après les options sollicitées de plusieurs clients du SCRS, le CSARS a constaté que les produits du Service concernant les questions de sécurité nationale et le « tableau de la menace intérieure » étaient appréciés, en fait.

De nouveaux protocoles de tenue de dossiers ont aussi été établis pour suivre la production des RRS et, ce qui est plus important, les exigences auxquelles ils satisfont en matière de renseignement. Cependant, les mécanismes de suivi des pouvoirs d'enquête, selon la Loi sur le SCRS, ne font pas la distinction entre les différents types de pouvoirs auxquels fait appel la création du produit. Le CSARS recommande que le SCRS établisse un moyen plus précis pour suivre ses activités de production afin de représenter de façon exacte la proportion des informations au titre de l'article 12 et de celles relevant de l'article 16.

La DBR élabore aussi la grande majorité des produits du renseignement classifiés du SCRS et les distribue ensuite aux partenaires canadiens et étrangers, comme elle le juge approprié. Au nombre de ces produits figurent :

- les évaluations du renseignement – produit phare du SCRS par lequel celui-ci procure au gouvernement de vastes analyses stratégiques;
- les rapports de renseignement du SCRS (RRS) – rapports de renseignement non évalués;
- les évaluations des menaces et des risques (EMR) – produites pour les ministères fédéraux qui demandent d'évaluer les menaces contre un bien particulier, pouvant peser sur la sécurité nationale.

La DBR est aussi chargée de diffuser les rapports de services étrangers (RSE), qui sont des évaluations du renseignement et des produits

Étude du CSARS

Cette étude a porté sur les efforts déployés par la DBR pour œuvrer de façon plus étroite aux opérations du SCRS et intégrer aux efforts de collecte du SCRS les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement.

Le CSARS a examiné en particulier en quoi le SCRS a modifié ses mécanismes destinés à recevoir les réactions des ministères fédéraux, les diverses initiatives entreprises par la DBR pour améliorer ses évaluations de renseignement, la demande des différents produits du renseignement du SCRS et ce qui la génère, ainsi que les éléments de la formation offerte aux analystes. Pour exercer son nouveau rôle central, la DBR a subi des changements structurels et organisationnels. Trois types différents d'analystes exercent la plupart de ses responsabilités principales : les analystes stratégiques, les agents aux exigences et les analystes tactiques. Ces postes étaient conçus pour aider la DBR à atteindre ses objectifs, à savoir concourir aux opérations et atteindre les clients de l'extérieur qui sont de compétence fédérale. La nouvelle structure a aussi aidé à améliorer l'analyse et la production de renseignements et à y porter une attention accrue. Cependant, chaque type suscite encore divers défis dont le Service reconnaît l'existence.

Parallèlement à sa nouvelle structure, la DBR a créé le document contenant les Exigences en matière de renseignements (EMR), qui vise à guider à la fois la collecte et la production. Ce document sert de cadre pour l'agencement des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, des directives ministérielles, des ententes en vertu de l'article 16 et des opinions des clients.

Étant donné ce qui semble être un manque de clarté quant aux types d'informations qui peuvent ou devraient être échangées au sujet des jeunes contrevenants, le CSARS a encouragé le SCRS à demander un avis juridique pour faciliter l'élaboration de paramètres pour les cas où il traite avec des partenaires étrangers.

En résumé, le CSARS est conscient que l'échange de renseignements entre pays s'impose nettement pour assurer vraiment la sécurité nationale, en particulier à une époque où le terrorisme et les réseaux terroristes hantent le monde. Cependant, pour des organismes comme le SCRS, améliorer l'échange d'informations présente divers défis dont le moindre n'est pas l'obligation de concilier les valeurs démocratiques canadiennes avec les pratiques internationales en matière de renseignement.

Le SCRS s'est employé à élaborer un cadre d'échange d'informations en mettant l'accent sur les partenaires étrangers qui suscitent des inquiétudes à l'égard des droits de la personne. Le CSARS encourage le Service à mettre la dernière main à ce cadre dans les meilleurs délais.

ÉTUDE DU CSARS : Élaboration et diffusion de produits du renseignement par le SCRS

En plus de recueillir des renseignements sur les menaces à la sécurité du Canada, le SCRS élabore des produits du renseignement et les achemine à divers partenaires du gouvernement du Canada et à des alliés étrangers. Ces dernières années, le SCRS a tenté de soutenir cette fonction en confiant un rôle plus important à la Direction de l'évaluation du renseignement (DBR), son organe d'analyse et de diffusion. Ce changement a amené à implanter de nouvelles méthodes d'examen, de traitement, d'analyse et de diffusion des demandes de renseignement, faisant de la DBR la plaque tournante du processus du renseignement du SCRS.

un manque de clarté et d'orientation dans l'application de ces mesures. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre d'une politique claire et structurée est attendue depuis longtemps. Aussi le CSARS a-t-il formulé des recommandations pour guider l'achèvement de lignes directrices appropriées et claires reflétant à la fois les orientations stratégiques actuelles en matière d'échange d'informations et les recommandations de commissions d'enquête indépendantes. L'étude du CSARS a révélé que le SCRS a consacré beaucoup de temps et d'énergie, notamment aux échelons supérieurs de la direction, à faire part aux partenaires étrangers de ses atentes en matière d'échange d'informations, surtout si elles ont trait aux droits de la personne.

En dépit de ces faits nouveaux positifs, le CSARS a constaté divers domaines où la politique du SCRS ne respectait pas la norme espérée par le Comité. En particulier, il a fait état de préoccupations à l'égard des procédures employées par le SCRS pour atténuer les dangers de l'échange d'informations, et plus précisément : l'obtention systématique d'assurances de partenaires étrangers lorsque ceux-ci lui transmettent des informations, l'ajout de mises en garde aux informations fournies par le SCRS à un partenaire étranger et la délicate question de l'échange d'informations au sujet de jeunes contrevenants.

Premièrement, on ne comprend toujours pas clairement ce que sont réellement les « assurances », le moment où il faut en fournir et la manière dont elles doivent être consignées. Etant donné ce qui semble être le manque de clarté et l'absence de lignes directrices concernant les assurances à obtenir de partenaires étrangers lorsque l'échange d'informations présente un risque important de torture,

le CSARS recommande que le SCRS élabore une politique et des orientations sur l'application pratique des assurances, indiquant par exemple le moment et la manière de les demander, sous quelle autorité le faire et le mode de consignation de ce processus dans les rapports opérationnels. Deuxièmement, l'étude du CSARS a révélé que, même si l'on utilisait des mises en garde particulières pour atténuer les dangers d'échanger des informations de nature délicate avec des entités non canadiennes depuis 2003, leur application n'était pas uniforme : plus d'une dizaine de mises en garde différentes ont été utilisées ces dernières années.

Le CSARS estime que l'une des raisons de l'application non uniforme des mises en garde d'avis que la politique sur les mises en garde aurait dû être revue depuis longtemps et, à cet égard, il recommande qu'une mise à jour de la politique soit effectuée de manière à refléter les pratiques et processus actuels d'échange d'informations avec les partenaires étrangers, et qu'elle soit achevée sans plus de retard.

Troisièmement, au fil de son étude, le CSARS a porté une attention spéciale aux pratiques entourant l'échange d'informations au sujet des jeunes. Il a été informé qu'en ce qui touche l'échange d'informations sur les mineurs et les jeunes contrevenants avec des partenaires étrangers, les décisions sont prises au cas par cas. Selon les observations du CSARS, cependant, il semble régner une certaine incertitude au sujet de l'échange d'informations à l'égard de ces personnes.

hôte. En particulier, il a constaté l'absence d'un important travail de liaison avec ces contacts relativement à une enquête prioritaire du SCRS. Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que les relations entre le SCRS et ses partenaires canadiens à ce poste étaient bonnes. Même si tant le chef de mission que l'ACB titularisé étaient relativement nouveaux, ils semblaient tous deux animés d'un esprit de coopération et au fait du mandat respectif de chaque organisme. Selon les séances d'information tenues lors du passage des représentants du CSARS sur place, les relations du SCRS avec les partenaires canadiens à ce poste sont bonnes, chacun d'eux connaissant bien le mandat et le rôle du SCRS. Au fil de son examen, le CSARS a relevé deux cas distincts de consignation inappropriée d'informations dans des rapports opérationnels. Ces deux cas ont semé la confusion quant à savoir quelles informations un ACB avait échangées avec un partenaire étranger. Le CSARS recommande que le SCRS adopte une pratique obligeant les agents de collecte à l'étranger à avertir les modules opérationnels lorsqu'une demande d'échange d'informations avec un partenaire étranger demeure sans suite, pour quelque motif que ce soit, de sorte que le rapport opérationnel puisse être modifié.

L'importance de la liaison est un point saillant de cette étude. Les ACB mettent maintenant l'accent sur la collecte, mais le travail de liaison traditionnel demeure un volet précieux des tâches rattachées à ce poste. De façon plus générale, cette étude a mis en relief la nécessité d'assurer une communication nourrie et efficace entre l'Administration centrale du SCRS et son personnel en poste à l'étranger, notamment dans la marche des opérations requérant une coordination entre différentes personnes. Au moment où le Service accroît sa présence hors

du pays, une communication efficace avec les ACB et des rapports opérationnels exacts sur les échanges d'informations sont essentiels, notamment lorsqu'il traite avec des organismes susceptibles d'avoir des pratiques douteuses en matière de respect des droits de la personne. **ÉTUDE DU CSARS : Les relations du SCRS avec un partenaire étranger**

Les réalités modernes du renseignement exigent une coopération poussée avec les partenaires étrangers. En dépit des nombreuses facettes de cette coopération, l'échange d'informations est ce qui a le plus retenu l'attention du public ces dernières années. Cette année, le CSARS a examiné la coopération du Service avec un partenaire étranger particulier dans le cadre de ses activités d'échange d'informations.

Étude du CSARS

Le CSARS a examiné l'évolution des relations du SCRS avec ce partenaire ces dernières années. Il s'est aussi penché sur la manière dont ces faits nouveaux peuvent susciter des défis particuliers, par exemple les inquiétudes concernant les droits de la personne, en matière d'échange d'informations.

Le CSARS a ensuite examiné les stratégies et procédures que le SCRS met en œuvre pour gérer ses échanges d'informations avec ce partenaire, dont la demande à celui-ci de garanties (ou « assurances ») de respect des droits de la personne, l'adoption de nouvelles politiques pour gérer l'échange d'informations et l'usage accru de mises en garde lors de la transmission des informations.

Dans l'ensemble, le CSARS a constaté qu'il y avait eu une importante discussion sur les défis de l'échange d'informations et sur les mesures nécessaires pour gérer ces échanges comme il se doit. Cependant, le CSARS a constaté

Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que la participation du SCRS à ces opérations pangouvernementales lui avait procuré certains avantages d'ordre opérationnel qui favorisent des exigences élargies en matière de renseignement.

Néanmoins, étant donné que le SCRS s'emploie à satisfaire à ces exigences en matière de renseignement, il devra réfléchir à ses stratégies (à la fois au Canada et à l'étranger) afin de répondre à cette demande. L'accès unique du SCRS à la

collectivité internationale du renseignement est un élément clé de son apport et, en fait, le CSARS a constaté que la liaison et les échanges du SCRS avec les partenaires étrangers se sont révélés son meilleur atout dans les dossiers d'enlèvement et d'immigration clandestine.

Pour satisfaire aux nouvelles exigences du gouvernement en matière de renseignement, il faudra peut-être réaliser un meilleur équilibre entre optimiser les occasions de liaison existantes et élargir l'emprise opérationnelle du Service à l'étranger. Le CSARS estime que le SCRS devra amorcer une réflexion plus stratégique et une planification à long terme afin de s'assurer d'être bien placé, et de le demeurer, pour établir un tel équilibre et, en conséquence, satisfaire à ces exigences avec les ressources dont il dispose.

ÉTUDE DU CSARS : Un poste du SCRS à l'étranger

Ces dernières années, le contexte mondial de la menace a amené le SCRS à élargir la nature et la portée de ses activités à l'étranger pour répondre aux besoins accrus du gouvernement en matière de collecte de renseignements hors du pays. Pendant cette période, le SCRS a conclu nombre de nouvelles ententes avec des organismes étrangers et plusieurs agents affectés hors du pays ont été habilités à recueillir activement des renseignements pour appuyer les opérations du SCRS.

Les toutes dernières études de postes effectuées par le CSARS concernaient des bureaux plus occupés. Cette année, le CSARS a choisi d'examiner un poste plus modeste du SCRS. Cette étude l'a amené à scruter les ententes et les échanges avec des organismes étrangers, à ce poste, les responsabilités des agents de collecte à l'étranger (ACE) du SCRS, le soutien de celui-ci aux autres ministères et organismes fédéraux à ce poste, ainsi que les faits nouveaux, conditions, pressions et nouvelles questions qui y sont particuliers.

Étude du CSARS

Le CSARS a pris note des efforts intenses déployés ces dernières années par les ACE pour rendre ce poste plus opérationnel. La situation géographique stratégique du pays hôte semble idéale pour les activités opérationnelles. Cependant, la chose s'est avérée extrêmement difficile, en raison notamment des activités de contre-espionnage du pays hôte.

Le personnel du poste avait des rapports de liaison et des échanges d'information limités avec l'organisme intérieur en dépit des efforts du Service à l'engager dans des dossiers d'intérêt commun. Dans le contexte de ces échanges, le CSARS a constaté que le SCRS exerçait une diligence raisonnable lorsqu'il envisageait d'échanger des informations concernant ses propres cibles, notamment lorsqu'elles passaient par le pays hôte ou s'y rendaient, à cause de préoccupations touchant les violations de droits de la personne. Le CSARS a aussi noté que les renseignements échangés avec l'organisme intérieur au cours de la période à l'étude comportaient les mises en garde voulues.

Les ACE se sont en outre efforcés de cultiver leurs contacts officiels avec les autres partenaires étrangers affectés dans le pays. Le CSARS a noté que, par le passé, les informations obtenues de ces partenaires étaient au moins aussi précieuses que celles reçues du pays

Pour ce motif, alors que le SCRS continue de faire face aux nouvelles questions dans un cadre pangouvernemental, une vision et une planification plus stratégiques s'imposeront.

Le Service a œuvré dans les dossiers d'immigration clandestine par son rôle de filtrage de sécurité en vertu des articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*. Ces dernières années, toutefois, le passage clandestin d'immigrants étant devenu une priorité du gouvernement en matière de sécurité, le SCRS a tenté d'accroître sa capacité opérationnelle sur ce plan. Ce n'est pas le SCRS qui pilote ces dossiers : son rôle se limite à fournir de l'information et des conseils ayant trait aux menaces à la sécurité nationale. Le principal objectif est de recueillir des renseignements que des partenaires canadiens et étrangers pourraient exploiter pour influencer ou perturber « sur place » les activités d'immigration clandestine.

Ces dernières années, le SCRS a lancé plusieurs initiatives stratégiques visant à soutenir sa capacité opérationnelle à faire face à ces nouvelles menaces. Il a aussi créé une unité spécialisée à titre de centre de responsabilité pour toutes les affaires ayant trait à l'immigration clandestine, tout en fournissant des pistes de renseignements au personnel compétent du SCRS au Canada et à l'étranger. L'unité cherche à créer une expertise interne et à servir de voie d'échange d'informations avec les partenaires canadiens compétents. Dans les affaires examinées, le CSARS a constaté que les informations recueillies par le SCRS dans le cadre de ses enquêtes au Canada sont essentielles à son rôle dans les dossiers d'immigration clandestine.

Le gouvernement ayant fait du passage clandestin d'immigrants une priorité en matière de sécurité, le CSARS s'attend à ce que le SCRS accroisse sa participation opérationnelle dans les dossiers d'immigration clandestine. Pour éviter de grever ses autres activités opérationnelles traditionnelles, tant au Canada qu'à l'étranger, le SCRS devra traiter l'immigration clandestine en priorité.

Pour être en mesure de faire face aux affaires d'enlèvement à l'étranger sans compromettre sa capacité de s'acquitter de ses autres responsabilités, voici trois défis de taille que le SCRS doit relever, selon le CSARS : le problème du manque de ressources, l'établissement de processus et procédures internes appropriés, et l'impact de l'intensification des activités de collecte à l'étranger.

La direction du SCRS a déjà pris acte des deux premiers défis. Le CSARS a été informé que le Service continue de fonder sur la gestion du risque son approche au traitement des enlèvements. Cela lui donne plus de souplesse du point de vue des opérations et des ressources.

Bien que chaque affaire d'enlèvement soit unique, le CSARS se demande s'il est souhaitable de continuer de se fonder sur une approche ponctuelle. Même si le SCRS a relevé certains défis logistiques, peu d'éléments attestent qu'il a pris des mesures plus générales pour élaborer des procédures opérationnelles courantes et des stratégies en vue de faire face à de telles crises.

Le CSARS estime que l'approche du Service aux affaires d'enlèvement devrait être l'objet d'une planification stratégique plus vaste. Pour rendre plus efficace et plus durable la participation par le SCRS dans ces affaires, le CSARS lui recommande d'élaborer des procédures opérationnelles appropriées et des mécanismes visant à améliorer sa capacité opérationnelle et son expertise.

De plus, l'étude du CSARS a confirmé que la liaison avec des partenaires étrangers permettrait d'optimiser les ressources. Même s'il peut être approprié que, devant une situation de crise à court terme, le SCRS intensifie sa présence et ses activités d'ordre opérationnel pour contrer une menace à la sécurité nationale du pays, le CSARS se demande s'il est possible de continuer de le faire sans ressources supplémentaires, dans les parties du monde aux prises avec des troubles.

L'approche du gouvernement du Canada face aux prises d'otages varie selon la nature de chaque affaire. Si un enlèvement à l'étranger est considéré comme une menace à la sécurité nationale, on forme un groupe de travail interministériel réunissant tous les ministères et organismes compétents, dont le principal objectif est d'assurer que les otages soient libérés sains et saufs. Au sein de ce groupe, le rôle du SCRS reflète son mandat : recueillir et fournir des renseignements sur les menaces à la sécurité nationale – l'objectif ultime dans l'affaire étant de faciliter la libération des otages. Ce travail est exécuté par des unités ou équipes de gestion de crise qui sont formées pour prendre en charge des dossiers particuliers d'enlèvement.

Dans l'ensemble, le SCRS contribue à l'approche pangouvernementale aux dossiers d'enlèvement par deux moyens principaux. Premièrement, à l'aide des moyens d'enquête dont il dispose, le SCRS recueille des renseignements sur le groupe ou les individus extrémistes à l'origine d'un enlèvement et il en fait part au gouvernement. Le renseignement humain que le SCRS peut recueillir à l'étranger dans le cadre de cet effort de collecte est particulièrement précieux, fournissant un aperçu unique, en dépit des difficultés qui sont associées aux opérations à l'étranger.

Deuxièmement, et ce moyen est peut-être plus important, le SCRS peut demander l'aide de ses partenaires étrangers qui s'emploient dans le monde entier à recueillir de précieux renseignements. Au fil des ans, le SCRS a noué et entretenu des relations avec nombre de services de renseignement étrangers dont beaucoup sont présents dans des pays où le SCRS ne l'est pas et dont certains échangent des informations uniquement avec des homologues du renseignement (c.-à-d. autres que des responsables du maintien de l'ordre ou des Affaires étrangères). La liaison a permis au SCRS de puiser à ces ressources pour obtenir des informations qu'il ne pourrait se procurer par lui-même.

groupes terroristes font appel à des réseaux d'immigration clandestine pour appuyer leurs objectifs. Dans le cadre de ses enquêtes sur ces groupes et leurs activités, qui peuvent représenter une menace pour les intérêts canadiens, le SCRS s'emploie avec des partenaires canadiens à stopper le passage clandestin d'immigrants qui fait appel à des navires à destination du Canada.

La réponse à ces deux menaces nouvelles a pour point commun que le SCRS est tenu de collaborer étroitement avec les autres ministères et organismes fédéraux suivant une approche « pangouvernementale ».

Étude du CSARS

Cette étude a amené à examiner l'impact des affaires d'enlèvement et d'immigration clandestine sur les opérations « traditionnelles » du Service et à évaluer si les ressources et la formation dont celui-ci dispose sont suffisantes. De façon plus générale, le CSARS a exploré l'apport du SCRS aux approches pangouvernementales à l'égard des nouvelles questions liées au renseignement de sécurité en examinant sa coopération et ses échanges avec ses partenaires canadiens et ses alliés étrangers.

L'intérêt du SCRS pour les enlèvements de nature politique par des groupes ou des personnes représentant une menace pour la sécurité nationale au Canada n'est pas nouveau. Ce qui l'est, cependant, c'est la nature et l'ampleur de sa participation opérationnelle. On peut en dire autant de la part jouée par le SCRS dans les dossiers d'immigration clandestine. Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que la collecte de renseignements et les conseils donnés au gouvernement sur ces questions par le SCRS – au moyen de ses enquêtes sur les menaces à la sécurité nationale du pays – étaient précieux et avisés. En particulier, le CSARS a constaté que la liaison et les échanges du SCRS avec ses partenaires étrangers se sont révélés inestimables pour les décideurs du gouvernement.

Le CSARS élabore une nouvelle politique concernant l'échange d'informations sur des mineurs avec des partenaires étrangers ou qu'il modifie la politique existante sur l'échange d'informations de manière qu'elle reflète une sensibilité appropriée à l'égard des jeunes.

Une autre question touchant les informations sur les mineurs concerne la collecte et la conservation de celles-ci dans les rapports opérationnels du Service. Actuellement, le SCRS n'est pas tenu d'indiquer clairement dans ces rapports que les renseignements contenus dans un message donné ont trait à un mineur.

Pour assurer qu'une attention et une sensibilité appropriées soient portées aux renseignements recueillis et conservés sur des mineurs, le CSARS recommande que tous les rapports opérationnels contenant de tels renseignements portent une mention à cet effet.

Ordre de priorité à donner aux menaces

Un troisième type de défi qui s'est posé au SCRS ces dernières années a été l'obligation de gérer judicieusement ses ressources, en raison notamment du nombre sans cesse croissant des menaces. À cette fin, le SCRS a élaboré des outils destinés à l'aider à établir l'ordre de priorité de ses enquêtes et des ressources qu'il y affecte.

Les enquêtes du SCRS sont demeures axées sur la radicalisation à titre de volat en croissance de la menace, phénomène qui ajoute une nouvelle dimension à son travail de sensibilisation, à son analyse et aux conseils destinés au gouvernement. En fait, bien que le terrorisme constitue nettement une menace selon l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, ce n'est pas le cas de la radicalisation à titre de processus. Le SCRS peut légitimement recueillir des renseignements sur la menace que représentent les personnes radicalisées, mais les autres informations, telles les « causes profondes », peuvent déborder son mandat.

Le SCRS est conscient de l'existence de limites aux informations et aux conseils qu'il peut fournir au gouvernement sur cette question, en raison surtout de « la nature de son mandat qui oblige le Service à enquêter sur les menaces à la sécurité nationale (et donc sur les personnes qui montrent déjà des signes de radicalisation violente) ».

Le CSARS n'en craint pas moins que, vu que le SCRS veut élargir ses connaissances, des facteurs à la fois intérieurs et extérieurs puissent le pousser à recueillir des renseignements qui n'entrent pas nettement dans les limites de l'article 12. À cet égard, le CSARS encourage le SCRS à conserver son concept actuel de la radicalisation à titre d'élément du tableau complexe de la menace, et non de moteur d'enquêtes en tant que tel.

ÉTUDE DU CSARS : L'appui du SCRS à l'égard des dossiers nouveaux et des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement

Le SCRS axe ses efforts de collecte de renseignements sur les priorités du gouvernement du Canada à cet égard. Ces dernières années, face au contexte d'une menace aggravée et changeante, ces priorités ont englobé de nouvelles exigences en matière de renseignement de sécurité qui ont amené le SCRS à étendre ses activités d'ordre opérationnel dans des domaines inhabituels tels que l'aide au gouvernement dans les dossiers d'enlèvement à l'étranger et d'immigration clandestine.

Le gouvernement a demandé au SCRS de lui fournir des renseignements sur les enlèvements de Canadiens à l'étranger lorsque ces faits sont reliés à des groupes extrémistes. En conséquence, le Service a ouvert un nouveau créneau opérationnel. La migration illécite et le passage clandestin d'immigrants sont un autre domaine d'importance croissante. Divers

Néanmoins, s'il y a peu d'interaction avec le monde réel, il peut être difficile d'enquêter sur ces activités par des méthodes traditionnelles, telle la filature. En conséquence, le SCRS peut décider de demander un mandat plus tôt dans le processus d'enquête pour se voir octroyer des pouvoirs et des outils plus intrusifs afin de pousser son enquête plus loin. Même en pareil cas, si le Service veut se voir conférer des pouvoirs par voie de mandat, il doit démontrer de façon convaincante que ces pouvoirs intrusifs feront progresser son enquête et que les autres méthodes d'enquête ont peu de chances de réussir.

Mandats

Le pouvoir d'autoriser des techniques d'enquête intrusives appartient exclusivement à la Cour fédérale du Canada. En décernant un mandat au SCRS, la Cour l'autorise à recourir à des techniques d'enquête qui seraient illégales autrement, par exemple la surveillance de télécommunications. Le tableau qui suit montre le nombre de mandats que la Cour fédérale a décernés au cours des trois derniers exercices financiers.

Nouveaux mandats			
2009-2010	36	2010-2011	55
Mandats remplacés ou renouvelés			
2009-2010	193	2010-2011	176
Total			
2009-2010	229	2010-2011	231
206			

Le CSARS a constaté que le SCRS a agi avec réserve et sensibilité dans ses interactions avec les mineurs, mais il estime qu'un même niveau de considération devrait être porté à l'échange d'informations et aux rapports opérationnels. La politique opérationnelle ne prévoit pas de processus d'approbation clair quant à l'échange d'informations au sujet de mineurs, notamment avec des partenaires étrangers. Le CSARS estime qu'en ce qui concerne l'échange d'informations sur les mineurs, le SCRS devrait élaborer une politique définissant clairement les responsabilités et les mécanismes d'approbation.

Intensification de l'interaction avec les jeunes

Second défi relevé par le CSARS : comme les jeunes sont souvent la cible d'efforts de radicalisation, le SCRS risque beaucoup de voir de plus en plus de mineurs être des sources d'inquêtes ou des cibles. Traiter avec des mineurs représente un défi pour le Service, tant dans sa façon d'enquêter que dans ses pratiques de collecte, de conservation et de divulgation d'informations.

L'idéologie violente préconisée et inspirée par al-Qaïda, et couramment appelée « extrémisme islamique d'origine intérieure », demeure une préoccupation de premier plan. Le SCRS s'est employé à comprendre la menace que représente le phénomène de la radicalisation au Canada, à identifier les personnes et les groupes radicaux et à déceler les moyens employés pour les radicaliser.

Étude du CSARS

L'objectif de cette étude était d'examiner la manière dont le SCRS comprenait la menace de radicalisation au Canada, ainsi que son enquête et son analyse de ce phénomène. Elle a porté sur ce qu'est la radicalisation d'origine intérieure dans le contexte canadien et sur la manière dont elle a évolué et dont le SCRS s'y est pris pour recueillir des renseignements sur cette menace. Le CSARS a aussi examiné la manière dont le Service analyse le phénomène de la radicalisation d'origine intérieure de façon à mieux comprendre ce processus et à conseiller le gouvernement.

Dans son étude, le CSARS a pu observer que la radicalisation d'origine intérieure n'est pas un problème isolé, mais qu'elle fait partie de la menace qui afflige de plus en plus le monde depuis une décennie. Au début, la menace première venait de non-Canadiens qui, de l'étranger, cherchaient à s'en prendre à des Canadiens au pays même ou à l'extérieur. Par la suite, il s'est agi de Canadiens qui adhèrent à des organisations terroristes étrangères et attaquent d'autres pays, le Canada ou des Canadiens, ainsi que de personnes qui sont radicalisées au Canada puis se livrent à la violence ici même ou à l'étranger.

Le rôle de l'internet

Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que l'enquête du SCRS sur la radicalisation et refléter ses connaissances sur ce problème et lui permettre d'exploiter plus efficacement les ressources dont il dispose.

Le CSARS a toutefois fait état de trois défis que le SCRS doit relever dans son enquête sur la radicalisation d'origine intérieure : faire face à l'utilisation croissante de l'internet comme moyen de radicalisation, recueillir et échanger des informations sur des cibles et des personnes âgées de moins de 18 ans, et établir l'ordre de priorité de menaces de plus en plus nombreuses.

Le processus de la radicalisation au Canada est en grande partie mené par des leaders charismatiques, des groupes d'amis et des membres de familles, mais beaucoup ont affirmé que l'internet a « changé la donne », entre autre parce qu'il a permis à l'idéologie extrémiste d'atteindre rapidement un auditoire international. De nos jours, les gens peuvent être radicalisés dans le cadre presque unique de collectivités virtuelles, sans avoir beaucoup de rapports directs avec autrui.

Il ne faut donc pas se surprendre que le volume sans cesse croissant d'activités virtuelles liées à une menace ait été pour le SCRS un important défi en matière d'enquête. La surveillance de ces activités exige beaucoup de ressources et le Service est conscient que bien des gens qui semblent avoir été radicalisés sur le Web ne représentent pas une menace réelle. Pour le SCRS, cibler un individu en raison d'activités virtuelles requiert des motifs raisonnables de le soupçonner d'être impliqué dans des activités liées à une menace.



Pour jauger dans quelle mesure le nouveau processus de GRO du SCRS est conforme à ces principes, le CSARS a examiné les évaluations de risques de toutes les opérations mixtes visées par cette enquête. Il a constaté que, même si l'on ne peut jamais éliminer complètement les risques opérationnels, le SCRS a réussi à créer une approche plus systématique et méthodique à la gestion des risques en modifiant à la fois sa politique et ses processus. Voici quelques-unes des améliorations les plus importantes : définitions claires et concises du risque, formation des employés spécialisés, identification des intervenants et des responsabilités de chacun, politique indiquant le niveau de gestion dont doivent émaner les approbations pour chaque degré de risque, grilles d'évaluation du risque exigeant des intrants mesurables, et désignation d'un centre de responsabilité pour intégrer les leçons tirées d'opérations antérieures.

L'étude du CSARS l'a aussi amené à constater, toutefois, une absence notable de détails sur les organismes partenaires en dépit du fait que les évaluations de risques étaient conçues de manière à tenir compte des facteurs opérationnels. Le CSARS recommande donc qu'à l'avenir, les évaluations de risques devraient comporter une appréciation plus nuancée et complète des organismes partenaires pris isolément, s'il y a lieu.

Avec le temps, cette information contribuera à une appréciation plus transparente et stratégique des avantages uniques et des défis que peut comporter la mobilisation des partenaires au cas par cas.

Le CSARS note avec satisfaction qu'à la suite de cette étude le SCRS l'a informé que le processus de GRO comprend maintenant plus d'informations sur les capacités et les intentions des organismes partenaires étrangers.

Cette étude a mis en relief les progrès constants du SCRS à se hisser au rang des acteurs importants sur la scène opérationnelle étrangère afin d'obtenir des renseignements sur une menace grave de prolifération. La mise en œuvre de cette stratégie a amené le Service à adopter de nouvelles politiques, pratiques et procédures à l'égard de ses activités à l'étranger. Le SCRS a également accru son niveau de connectivité avec les alliés, aggravant aussi du même coup les risques d'ordre opérationnel.

Le CSARS continuera de suivre les activités du SCRS à l'étranger pour s'assurer que celui-ci a ce qu'il faut pour fournir les conseils et le soutien requis au gouvernement du Canada, tout en gérant les risques que cela comporte.

ÉTUDE DU CSARS : La radicalisation d'origine intérieure

Par les années passées, peu de menaces à la sécurité nationale ont suscité des préoccupations aussi vives que le phénomène de radicalisation relatif au terrorisme islamique sunnite. Le terme « radicalisation » vise généralement le processus qui amène à légitimer le recours à la violence pour atteindre des objectifs à caractère politique. Le gouvernement du Canada a pour priorité de trouver des moyens de stopper ou d'entraver ce processus de manière à réduire le risque de terrorisme au Canada et d'implication de Canadiens dans des activités terroristes à l'étranger.

Cela exige une approche pangouvernementale, que pilote Sécurité publique Canada.

Le SCRS a un rôle important à jouer dans les vastes initiatives gouvernementales qui ont trait à la radicalisation. Dans son dernier rapport annuel public, il a mentionné que la menace que représentent l'endoctrinement et la radicalisation des jeunes Canadiens à qui est inculquée

Canada relativement à cette affaire. En raison de la portée internationale de cette enquête, le CSARS s'est attaché à la coopération du SCRS avec ses partenaires du renseignement étranger, ce qui lui a donné un aperçu de la planification et de l'exécution d'opérations du Service hors du pays. Cela lui a aussi permis de comprendre la gestion des sources humaines, les avantages opérationnels que le SCRS tire de ces activités et ce en quoi le Service a adapté ses stratégies de gestion du risque pour faire face à des cadres d'activité de plus en plus périlleux.

Étude du CSARS

Dans l'affaire examinée, le SCRS a adopté une stratégie d'enquête comportant de nombreux aspects pour répondre à des objectifs à court et à long terme face à une menace particulière de prolifération. À court terme, le SCRS a mis l'accent sur l'intensification des efforts de collecte auprès de toutes les sources humaines existantes et possibles. Néanmoins, le recrutement d'un grand nombre de sources facilement accessibles n'est qu'un premier pas; il est tout aussi important de pouvoir exploiter l'information recueillie et en tirer parti.

Ainsi, la stratégie à long terme du SCRS consiste à améliorer sa capacité opérationnelle à l'étranger et son expertise à l'égard de la menace en question. La réaction favorable des clients du Service face à ses produits du renseignement relatifs à cette menace donne à penser que ces stratégies aident le SCRS à répondre aux exigences du gouvernement du Canada en matière de renseignement.

Au fil de cette étude, le CSARS a eu vent d'un échec opérationnel sérieux qui a mis en relief les risques inhérents aux activités opérationnelles à l'étranger. À la suite de rencontres avec les responsables du SCRS et d'un examen minutieux de la documentation, le CSARS a conclu

qu'aucune action particulière du SCRS n'avait mené à l'échec final de cette opération même, à l'étranger. Il s'agit plutôt du concours de divers facteurs dont bon nombre échappaient au contrôle du SCRS.

Vu l'importance de la gestion du risque dans la planification et l'exécution d'opérations à l'étranger, le CSARS a choisi d'examiner de plus près les mesures que le SCRS a prises pour améliorer ce processus. Celles-ci englobent la manière de cerner les risques, les consultations internes qui sont tenues, les mesures de contrôle ou d'atténuation prises pour aider à gérer les risques et le rôle que joue la direction dans l'approbation de ces efforts.

Le CSARS avait déjà exprimé des préoccupations au sujet des stratégies de gestion des risques opérationnels (GRO) du SCRS. Ainsi, il a mené en 2008 deux études ayant eu pour conclusion que le SCRS manquait de critères pour effectuer des évaluations de risques. Aussi le CSARS avait-il recommandé au SCRS d'améliorer ses définitions du risque et de normaliser ses évaluations par une terminologie détaillée et uniforme. À l'époque, le CSARS avait aussi demandé au SCRS s'il ne devrait pas être plus transparent dans ses rapports opérationnels pour aider à expliquer le processus décisionnel entourant sa gestion du risque.

Peu après, le SCRS a lancé un processus de GRO tout à fait nouveau, conçu pour aider à satisfaire aux exigences en matière de renseignements par l'évaluation et l'atténuation des risques à un degré jugé acceptable pour l'organisation. Le Service soutient que ce nouveau processus donne des évaluations de risque qui sont systématiquement, qui englobent toutes les opinions pertinentes des intervenants et qui sont dictées par le bon sens.

**Le CSARS recommande que le SCRS entre-
prenne un examen complet, axé sur l'avenir,
des décisions judiciaires pertinentes pour
assurer une bonne compréhension de ce
quelles impliquent pour le Service sur le plan
des opérations, des processus et des ressources.**

Le Comité croit que le SCRS continuera de pren-
dre part aux autres processus liés à la LIPR, dont
certains peuvent obliger à préparer des RRS.
Il estime donc que le Service devrait apporter
certains changements à leur préparation. À
cette fin, le CSARS a fait diverses suggestions
précises, notamment en encourageant le Service
à faire appel à toutes les sources d'expertise dont
il dispose, dans le processus de préparation des
RRS, pour assurer que ceux-ci soient conformes
aux attentes d'ordre judiciaire, quant au fond.

Le SCRS s'est engagé à trouver des moyens
de faire face aux difficultés que comporte
la présentation de renseignements à titre de
preuves dans le cadre judiciaire canadien. Il a
pris des mesures pour satisfaire aux inquiétudes
particulières suscitées dans ces affaires, mais le
CSARS estime qu'il pourrait gérer de façon plus
stratégique son engagement à l'égard des proces-
sus judiciaires et qu'il devrait entreprendre un
examen plus complet des questions et critiques
qui émanent des décisions judiciaires afin d'en
évaluer l'impact global sur les processus et les
pratiques du Service.

ÉTUDE DU CSARS : Le rôle du SCRS dans une enquête sur la lutte contre la prolifération

Cette étude a amené à examiner l'enquête
menée par le SCRS sur une importante menace
de prolifération, celui-ci ayant mis l'accent
sur la collecte et l'analyse de renseignements
relatifs à cette menace. Elle a aussi porté
sur les conseils fournis au gouvernement du

Le SCRS a aussi créé une nouvelle direction
qui réunit les litiges civils et ceux en matière
d'intégration de manière à améliorer
l'expertise et à favoriser l'uniformité sur
différents plans du contentieux du Service.

Troisièmement, le SCRS a créé un vaste
programme de formation visant à favoriser la
« rigueur » dans ses diverses activités, notam-
ment celles qui ont trait aux tribunaux. Pour
renforcer ces efforts, les Services juridiques ont
élaboré un « module d'orientation judiciaire »
pour les nouveaux agents de renseignement. Ce
module couvre un vaste éventail de thèmes et de
questions juridiques, dont les renseignements
utilisés à titre de preuves, la divulgation, les
témoignages et la *Charte canadienne des droits
et libertés*. S'il y a lieu, les Services juridiques
donnent aussi une formation juridique aux
employés en poste. De plus, des exposés sont
donnés au personnel régional du SCRS sur les
questions soulevées devant les tribunaux et sur
leurs implications pratiques.

Tout en signalant ces changements importants,
le CSARS est conscient que l'utilisation des cer-
tificats de sécurité comme outil judiciaire suscite
de moins en moins d'intérêt – pas seulement au
SCRS mais dans toute l'administration publique –
en raison des défis qu'ils comportent, notam-
ment dans les affaires de lutte au terrorisme.
Pour sa part, le processus d'attestation de danger
pour la sécurité impose au SCRS d'importantes
obligations de divulgation, laquelle peut être
particulièrement problématique du fait que
certains renseignements utilisés dans les RRS
émanent de services étrangers.

Le CSARS estime que les tribunaux fournissent
au Service d'importantes orientations sur la
manière dont il doit remplir ses fonctions, ce
qui lui permet en revanche de donner suite
aux contestations judiciaires. En conséquence,

les intérêts des personnes désignées lors des procédures à huis clos sur les certificats de sécurité. Dans le contexte de ces contestations judiciaires, les conseils fournis par le SCRS aux ministres de la Sécurité publique et de la Citoyenneté et de l'Immigration ont aussi été l'objet d'un examen minutieux.

Étude du CSARS

Cette étude a porté sur les processus et les politiques internes du Service ayant trait à son rôle en matière de certificats de sécurité, qui consiste principalement à préparer un rapport de renseignement de sécurité (RRS), lequel contient ses informations et son évaluation à savoir si une personne représente une menace pour la sécurité nationale.

Le CSARS a examiné en quoi le Service a modifié ses pratiques pour se plier à diverses questions soulevées par les tribunaux dans le contexte des procédures de certificat de sécurité, notamment les défis que comporte l'utilisation accrue de renseignements du SCRS dans les procédures judiciaires.

En particulier, le Comité a examiné la réponse du SCRS à certaines questions soulevées par la Cour fédérale dans quelques affaires de certificat de sécurité. Ce faisant, il a aussi examiné en quoi la Cour fédérale a demandé au Service d'examiner d'un oeil critique le rôle qu'il joue dans les certificats de sécurité, à savoir : les renseignements recueillis auprès de sources humaines et la manière de les transmettre aux tribunaux, les lignes directrices relatives aux documents préparés par le Service à l'appui des certificats de sécurité, la préparation des témoins qui comparaisissent devant la Cour fédérale, et les pratiques du SCRS concernant la présentation de renseignements dans les procédures judiciaires.

Le CSARS a constaté que le Service a donné suite aux préoccupations de la Cour fédérale de trois façons principales.

Premièrement, le SCRS a élaboré une politique sur la préparation et l'approbation du document important, appelé précis de sources humaines, qu'il utilise pour transmettre à la Cour des renseignements sur ces sources. Le SCRS a admis la gravité de son échec à fournir à un juge, en temps opportun, d'importants renseignements sur des sources humaines dans une affaire de certificat. À cette fin, les gestionnaires du Service ont rapidement entrepris un examen minutieux des procédures entourant la préparation du précis de sources humaines.

Aussi a-t-on consigné les procédures de préparation de ces précis dans une politique obligeant à les soumettre tous à une séance d'examen critique. Cela suppose la participation de conseillers juridiques chargés d'assurer l'exactitude des renseignements contenus dans ces documents. De plus, la politique énonce le type de renseignements que le précis doit contenir et dont la Cour doit disposer pour évaluer de façon indépendante la fiabilité d'une source humaine. Le CSARS a constaté que le SCRS avait pris des mesures pour cerner la cause de l'erreur susmentionnée et apporté des correctifs pour éviter que la chose se reproduise. Comme les précis de sources humaines servent aussi à appuyer les mandats de mandat, l'application de cette nouvelle politique est vaste.

Deuxièmement, le SCRS a établi des lignes directrices sur la comparution de ses témoins devant les tribunaux dans des affaires de certificat de sécurité. Ainsi, le Comité a appris que les Services juridiques du SCRS ont élaboré un guide de préparation des témoins qui couvre des questions particulières aux certificats de sécurité. Cela est d'autant plus important que les employés du SCRS doivent maintenant témoigner en cour en présence d'avocats spécialisés, ce que le Service a qualifié de « nouvelle réalité » importante.

Même si Transports Canada a fourni des documents d'orientation destinés à aider les ministères chargés des désignations, ceux-ci sont demeurés dans l'incertitude quant au sens précis de « menace immédiate ». Le CSARS a constaté que, pour aggraver le problème, le SCRS n'avait pas pris les mesures nécessaires pour arrêter des critères explicites et uniformes destinés à guider son processus d'inscription. Le CSARS a relevé deux incohérences notables dans l'approche globale du SCRS à l'inscription sur la LPP.

Premièrement, les désignations englobaient un vaste éventail de liens entre les personnes désignées et les menaces particulières à la sûreté du transport aérien. Cela semble s'écarter de la pratique établie qui était de mettre davantage l'accent sur l'établissement d'un lien direct avec la sûreté de l'aviation. Le CSARS s'est dit inquiet de ce manque de cohérence et de l'absence de critères de désignation clairement définis.

Une deuxième zone d'incohérence touchait la question de savoir si les autorités de la LPP devraient utiliser des renseignements secrets, et en quelles circonstances le faire, pour corroborer les désignations du Service. Au début, le Service a opté pour une approche circospecte en proposant des personnes dont la désignation pouvait recevoir des appuis de l'extérieur, surtout de renseignements de sources ouvertes. Le CSARS a toutefois noté que le SCRS a délaissé cette position initiale, ce qui l'a amené à constater qu'il devrait y avoir des paramètres clairs et explicites pour régler le compromis entre les risques liés à la divulgation de renseignements secrets et la sûreté accrue du transport aérien.

Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que les faiblesses du PPP avaient occasionné des incohérences dans l'approche du Service à la désignation.

ÉTUDE DU CSARS : Le rôle du SCRS dans le processus d'attestation de danger pour la sécurité

Bien qu'il soit convaincu que cette approche était généralement prudente, le CSARS a constaté que l'absence de directives internes et de définition claire dans la loi a amené le SCRS à adopter une approche plutôt ponctuelle dans la désignation des personnes à inscrire sur la LPP. Le CSARS recommande que le SCRS élabore sous peu un ensemble cohérent de critères visant à déterminer les désignations éventuelles, tout en étant conscient que ces critères pourront devoir être modifiés régulièrement au fil du programme.

Le certificat de sécurité est un instrument administratif qui autorise le gouvernement du Canada à détenir et à expulser les non-Canadiens (c.-à-d. des résidents permanents ou des étrangers) qui sont réputés être des menaces à la sécurité. Le processus de certificat ou d'attestation de danger pour la sécurité, prévu dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), donne lieu à une procédure d'immigration, et non à une procédure pénale. Un certificat peut être délivré pour diverses raisons de sécurité, notamment l'espionnage et le terrorisme, la violation de droits de la personne et du droit international et l'implication dans la criminalité grave ou organisée.

Ces dernières années, le régime des certificats de sécurité a été fort malmené. Dans un important arrêt rendu en 2007 (*Charakaoui c. Canada*), la Cour suprême du Canada a déclaré ce régime inconstitutionnel parce que la personne nommée dans le certificat ne pouvait connaître les renseignements utilisés dans la genèse de la notion de certificat. Cela a amené une importante réforme prévoyant la nomination d'avocats spéciaux chargés de défendre

ÉTUDE DU CSARS : Le rôle du SCRS à l'égard du Programme de protection des passagers

Depuis les événements du 11 septembre, la sûreté du transport aérien a pris de l'importance en ce qui touche la sécurité nationale. Les divers pays du monde ont donc été contraints de s'engager à améliorer et à renforcer leurs programmes et processus visant à assurer la sûreté de l'aviation.

Au Canada, l'un des éléments dominants de l'approche gouvernementale en matière de sûreté de l'aviation a été la mise en œuvre du Programme de protection des passagers (PPP). Ce programme englobe la Liste des personnes précises (LPP), ou « liste des personnes interdites de vol », qui a été mise en œuvre en juin 2007 en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et s'applique aux listes d'autres pays qui cherchent à améliorer la sûreté de l'aviation.

Le PPP vise à identifier les personnes susceptibles de représenter une menace pour la sûreté aérienne ou de nuire au transport aérien, et à prendre des mesures pour contrer cette menace et empêcher ces gens de monter à bord d'aéronefs.

Étude du CSARS

L'étude du CSARS a porté sur la participation du SCRS au PPP. Les activités du Service à cet égard consistent principalement à désigner les personnes qu'il estime justifiées d'inscrire sur la LPP. Les désignations sont examinées par un groupe consultatif que préside Sécurité publique Canada et qui comprend le SCRS, la GRC, Transports Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et Justice Canada. Si le groupe appuie les désignations, elles sont soumises au ministre de la Sécurité publique qui prend la décision finale quant à l'inscription sur la LPP.

Le sujet premier de l'étude a d'abord été l'objectif du PPP, que ses concepteurs ont qualifié de « composante essentielle de l'approche multidimensionnelle adoptée par le Canada en matière de sécurité ». L'étude s'est ensuite attachée au rôle joué par le SCRS dans le processus d'inscription sur la LPP, puis aux processus politiques internes qui le guident dans ce rôle, les critères que le SCRS applique pour désigner une personne et les « leçons tirées » des cinq premières années d'existence du Programme. En particulier, le CSARS a examiné si le SCRS avait élaboré des politiques ou des procédures appropriées, notamment des critères clairs et cohérents, pour guider son processus d'inscription. L'étude a permis de cerner diverses questions de fond qui ont nui au bon fonctionnement du PPP. Le CSARS a constaté que le seuil fixé dans la loi à l'égard du Programme est difficile à respecter en pratique. Pour les ministères chargés des désignations, cela a suscité des incertitudes quant aux critères d'inscription sur la LPP. En vertu du PPP, une personne inscrite sur la LPP peut se voir refuser l'embarquement si l'on croit qu'elle peut représenter une « menace immédiate » pour la sûreté de l'aviation, seul qui s'inscrit dans la *Loi sur l'aéronautique*. La notion de « menace immédiate » laisse place à l'interprétation, de sorte que les ministères et organismes chargés des désignations ont eu du mal avec le processus prévu à cette fin. Cette imprécision a aussi fait l'objet d'un débat public, les associations de défense des libertés civiles (entre autres) s'en étant prises au fait que la loi ne prévoyait pour le programme aucune limite ni mandat clair, à leur avis. Le CSARS a constaté que ces défis et faiblesses ont considérablement réduit la possibilité que la LPP soit un outil efficace pour la sûreté de l'aviation.

Pour en savoir plus à propos des études antérieures du CSARS

Au fil des ans, le CSARS a étudié un vaste éventail d'activités du SCRS. La liste complète des études antérieures du Comité figure sur son site Web (www.sirc-csars.gc.ca).

Les chercheurs du CSARS consultent de nombreuses sources d'information lorsqu'ils se penchent sur des aspects particuliers des travaux du Service. Dans le cadre de ce processus, ils peuvent organiser des séances d'information avec des employés du SCRS et étudier les dossiers d'enquête sur des individus et des groupes, les dossiers de sources humaines, les évaluations de renseignements et les documents joints aux demandes de mandats.

Le CSARS peut aussi examiner les dossiers ayant trait à la coopération et aux échanges opérationnels du SCRS avec des services et des partenaires étrangers et canadiens, entre

autres sources, qui peuvent différer d'une étude à l'autre. L'idée de cette multiplicité de sources est que le CSARS puisse scruter un corpus d'informations assez varié pour avoir la certitude d'examiner et de comprendre à fond les dossiers en cause.

Les études du Comité contiennent des constatations et, s'il y a lieu, des recommandations. Elles sont remises au directeur du SCRS et à Sécurité publique Canada.

La reddition de comptes a de l'importance

Le CSARS est l'un des divers mécanismes qui visent à assurer la reddition de comptes au sujet du SCRS. Celui-ci doit aussi rendre compte de ses opérations par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, des tribunaux, des organismes centraux du gouvernement (p. ex. le Bureau du Conseil privé et le Secrétaire général du Conseil du Trésor), du vérificateur général du Canada ainsi que des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada.

Suivi des recommandations du CSARS

Chaque année, le CSARS demande au SCRS un rapport indiquant où il en est par rapport aux recommandations formulées dans les études et les décisions prises à l'égard de plaintes pendant l'exercice précédent. Ce rapport lui permet d'assurer un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et d'en vérifier les effets concrets sur le SCRS.

Ce processus fournit aussi au SCRS l'occasion de répondre officiellement aux études et aux décisions du CSARS et il s'inscrit dans le dialogue constant entre les deux organismes. Au cours de la période à l'étude, soit 2010-2011, le CSARS a formulé onze recommandations portant sur un vaste éventail de questions.

Le CSARS note avec satisfaction que le SCRS a donné suite à plusieurs de ces recommandations. Ainsi, celle de 2010-2011 visant à rendre plus rigoureuse la validation des sources humaines a donné lieu à une révision de la politique existante. De même, sa recommandation visant à instaurer à l'échelle du Service une stratégie sur la gestion des relations avec le secteur privé a amené la haute direction à énoncer des orientations destinées à guider les bureaux régionaux du SCRS à l'égard de ces initiatives de liaison.

SECTION 2

Résumés des études du CSARS et des plaintes

➤ A. ÉTUDES

Les études du CSARS visent à fournir au Parlement et à la population canadienne un tableau complet des activités du Service sur le plan opérationnel. Lorsqu'il effectue ses études, le CSARS examine la manière dont le SCRS s'est acquitté de ses fonctions afin de déterminer, après le fait, si celui-ci a agi d'une manière irréprochable et efficace et en tous points conforme à la loi.

Quelle différence y a-t-il entre un organisme de contrôle et un organisme de surveillance?

Un organisme de contrôle examine en permanence ce qui se passe au sein d'un service de renseignement et il a pour mandat d'en évaluer et guider ses actions courantes « en temps réel ». Le CSARS est un organisme de surveillance de sorte que, contrairement à un organisme de contrôle, il peut évaluer pleinement le rendement du SCRS sans avoir eu part à ses décisions opérationnelles et à ses activités, de quelque manière que ce soit.

Manière de conduire les études

Les études du CSARS fournissent un examen rétrospectif et une évaluation d'enquêtes et activités particulières du SCRS. Son programme de recherches est conçu de manière à englober un vaste éventail de sujets, et à le faire en temps utile et par thème.

- Lorsqu'il détermine les sujets qu'il compte examiner, le CSARS prend en considération :
- les événements ou les faits nouveaux susceptibles de menacer la sécurité du Canada;
 - les priorités établies par le gouvernement du Canada en matière de renseignement;

- les activités du SCRS qui pourraient avoir une incidence sur les droits et libertés individuels;
- les questions cernées par le CSARS dans le cadre de sa fonction relative aux plaintes;
- les nouvelles orientations et initiatives annoncées par le SCRS ou le touchant;
- le rapport annuel classifié que le directeur du SCRS présente au ministre de la Sécurité publique.

Chaque étude fournit un instantané des actions du Service dans un cas particulier. Cette approche permet au CSARS de gérer le risque que comporte sa capacité d'examiner seulement un petit nombre d'activités du SCRS une année donnée.

Une série d'enquêtes

La prolifération d'armes et les activités clandestines de gouvernements étrangers non seulement menacent la sécurité nationale, mais comptent aussi parmi les domaines de croissance qui seront les plus fertiles au cours des prochaines années. Ayant examiné ces menaces dans plusieurs études cette année, le CSARS note avec satisfaction que les stratégies du SCRS ont progressé dans la gestion du risque, ce qui renforce sa position dans le suivi des menaces à l'étranger. Cependant, le CSARS a fait valoir que, si le Service exerce davantage d'activités hors du pays, les risques potentiels seront plus nombreux et plus meurtriers et ne pourront être gérés pleinement ou atténués, et que le SCRS doit être prêt à en subir les conséquences.

Bien sûr, la menace du terrorisme demeure durable, mortelle et mondiale. Au cours des dernières années, comme cette année d'ailleurs, le CSARS a commenté le fait que le SCRS accroît sa présence et sa collecte de renseignements à l'étranger. Nos études comportaient presque toutes un volet international et, en raison de la coopération croissante avec divers partenaires étrangers, l'examen à la fois des échanges de renseignements et de la coopération avec des services étrangers entre régulièrement dans le processus de surveillance du CSARS. L'étude du CSARS sur un poste hors du pays a mis au jour des préoccupations quant à la documentation des échanges de renseignements du Service avec ses partenaires étrangers. Une étude distincte a soulevé des préoccupations à l'égard de ses pratiques en matière d'échange d'informations, notamment les procédures employées pour atténuer les dangers liés à ces échanges.

Conclusions

Et pourtant, de nouveaux dossiers attirent encore le SCRS en terrain neut. Cette année, le CSARS a examiné le rôle joué par le Service dans des dossiers d'enlèvement et d'immigration clandestine, qui supposent une étroite collaboration avec des partenaires canadiens et étrangers dans les deux cas. Dans ces dossiers, les points forts traditionnels du SCRS, à savoir les réseaux de sources humaines et les liens puissants avec ses principaux partenaires étrangers, ont servi à conférer des rôles très utiles au Service. Le CSARS a toutefois noté que ces nouveaux dossiers exigeront à la fois de nouvelles ressources et de nouveaux domaines d'expertise, ce qui amènera à nouveau à retomber dans les pièges éventuels de la croissance rapide.

Le CSARS met en lumière cette année le mouvement du SCRS vers des processus ou des initiatives qui vont au-delà de ce que beaucoup verraient comme son rôle « traditionnel », bien que ce mouvement puisse être perçu comme une réponse légitime à une demande de plus en plus forte du gouvernement. Cela dit, le CSARS est plus attentif que jamais à la possibilité que les partenaires du SCRS, au sein du gouvernement du Canada, exigent trop de sa part, et au risque qu'il s'éparpille par souci d'être efficace et efficient et de respecter les limites prévues par la loi.

De même, le CSARS doit relever le défi consistant à suivre le rythme du changement afin d'exercer un contrôle efficace. Cela requerra de sa part une intensification soignée et une attention de tous les instants afin de continuer d'offrir au Parlement l'analyse indépendante et experte que celui-ci en est venu à attendre de lui.

Les études du CSARS

Certains propos tenus à la CIOIR ont également fait ressortir que beaucoup de pays vont bien au-delà des changements apportés par les événements du 11 septembre; à bien des égards, l'équilibre antérieur à ces événements dans la collecte de renseignements commence à se rétablir. À ses débuts, le SCRS employait la majeure partie de ses ressources à enquêter sur les réseaux d'espionnage. Depuis 2001, les activités liées à l'antiterrorisme ont largement supplanté le contre-espionnage. On voit cependant de nouveau poindre divers domaines nouveaux et émergents ainsi que le contre-espionnage et la lutte contre la prolifération d'armes.

Le CSARS est en position idéale pour cerner les changements récents, les relier aux tendances à long terme et assurer que le SCRS respecte son mandat dans la lutte aux divers types de menaces qui pèsent sur la sécurité nationale du Canada. Comme c'est le cas depuis 1984, le rapport annuel de cette année contient les résumés non classifiés d'une série complète d'études approfondies que le CSARS a effectuées au cours de l'exercice passé. Chaque étude est le fruit de recherches intensives menées pendant des mois par nos experts qui ont tous accès directement au personnel et à tous les documents du SCRS, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet.

Selon deux études de cette année, le Service a entrepris de se positionner pour recueillir et analyser des informations de manière à répondre à l'attente grandissante du gouvernement du Canada de le voir jouer un rôle de « groupe de réflexion ». Le SCRS a placé sa direction des analyses au centre du processus de renseignement. Il s'écarte de la tendance que beaucoup lui prêtent, soit « recueillir des informations pour lui-même », répondant plutôt aux besoins des clients de l'extérieur. Il peut néanmoins y avoir des limites à ce que le SCRS peut faire, tant sur le plan des ressources que dans l'optique de son mandat. Dans les pages qui suivent, le CSARS note que la volonté du SCRS d'élargir son savoir pour des clients de l'extérieur pourrait l'amener

à recueillir des informations susceptibles d'outrepasser son mandat principal, le renseignement de sécurité, sinon à étendre sa capacité au-delà de ce qui est soutenable. Un thème connu est aussi apparu dans plusieurs autres études cette année, soit les interactions avec les personnes d'âge mineur. Par suite du phénomène de la radicalisation d'origine intérieure, le SCRS a plus de chances d'entrer en rapport avec un nombre croissant de jeunes qui sont souvent la cible de tentatives de radicalisation, notamment quant au recrutement sur l'internet. Nous avons constaté que le SCRS avait élaboré des politiques concernant ses interactions directes auprès des mineurs, mais deux études du CSARS aboutissent néanmoins à la même conclusion : le Service doit se doter de mécanismes pour guider l'échange d'informations, en particulier avec les services étrangers, en ce qui touche les activités des mineurs.

« Le CSARS est en position idéale pour cerner les changements récents, les relier aux tendances à long terme et assurer que le SCRS respecte son mandat dans la lutte aux divers types de menaces qui pèsent sur la sécurité nationale du Canada. »

Bilan de l'exercice

SECTION 1

Encore une fois, l'année qui vient de s'écouler s'est révélée ardue à la fois pour le SCRS et pour le CSARS. En effet, tous deux ont mis les bouchées doubles pour à la fois maintenir

mais aussi améliorer leurs résultats et la production, en période d'austérité budgétaire croissante. Dans le cas du SCRS, cela l'a obligé à élaborer des outils perfectionnés de gestion du risque, à centraliser davantage l'analyse du

renseignement et à élargir son champ d'action à de nouveaux domaines, et cela, avec efficacité et efficience. Quant au CSARS, cela l'a amené à adopter une approche plus thématique et horizontale afin d'examiner et de produire une

série de documents et d'analyses, sur le cycle du renseignement du SCRS, du début à la fin, qui renforcent des recommandations et des observations antérieures du CSARS.

Dans tous ces cas, la gestion efficiente des ressources, la gestion efficace des risques et les avantages à miser sur les points forts actuels ont été des thèmes qui ont servi de balises aux deux organismes.

Conférence internationale des organismes de surveillance du renseignement

Pour tout organisme, il est vital de partager des pratiques exemplaires et de tirer parti de l'expérience de ses semblables, mais pour ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine de la sécurité nationale, les limites strictes de ce que nous pouvons divulguer, et de ceux à qui nous pouvons le faire, peuvent parfois donner le sentiment de travailler de façon isolée. Le dernier exercice s'est achevé sur les

préparatifs finals du CSARS à la 8^e Conférence internationale des organismes de surveillance du renseignement (CIOSR), de concert avec le Bureau du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (BCCST). Cette conférence biennale permet aux délégués de plusieurs démocraties occidentales de partager leurs préoccupations, idées et pratiques exemplaires pour l'exercice de leurs responsabilités dans la reddition de comptes des services de renseignement de sécurité de leur pays. La conférence de cette année, tenue à Ottawa sous le thème « consolider la démocratie par une surveillance efficace », a réuni plus de soixante délégués de dix pays.

Chaque organisme représenté à la CIOSR a un mandat, une structure et des rapports hiérarchiques bien à lui, mais la conférence a fourni une occasion unique d'explorer des questions plus vastes qui touchent les organismes de surveillance et de contrôle. Nous avons découvert que les participants de tous les pays représentés se heurtent à des questions similaires, comme l'impact des décisions judiciaires et l'équilibre entre la sécurité nationale et les droits individuels ainsi que les difficultés des divers pays et services à échanger des informations.

Le CSARS et le BCCST se sont réjouis du succès de la Conférence, qui a accueilli une brochette de conférenciers représentant à la fois le monde universitaire, les médias, le milieu judiciaire et les gouvernements ainsi que d'anciens décideurs de haut rang de l'appareil canadien du renseignement. Depuis, le CSARS s'emploie à réunir un dossier contenant les actes de la conférence et des documents de planification à l'intention du pays qui accueillera la conférence en 2014.

À propos du présent rapport

Le mandat et les fonctions du CSARS sont définis dans la loi même qui établit le cadre juridique du Service, soit la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité*. Conformément à cette loi, le CSARS prépare chaque année, au sujet de ses activités, un rapport annuel que le ministre de la Sécurité publique transmet au Parlement.

Le présent rapport annuel résume les principales analyses du CSARS ainsi que les constatations et recommandations qui découlent de ses études et de ses enquêtes sur les plaintes. Il compte trois sections :

SECTION 1

Bilan de l'exercice

Analyse d'importants faits nouveaux, dans le domaine du renseignement de sécurité, et de leurs rapports avec certaines constatations et recommandations formulées par le CSARS pendant l'exercice précédent.

SECTION 2

Résumés des études du

CSARS et des plaintes

Résumés des études effectuées par le CSARS et des décisions qu'il a rendues au sujet de plaintes durant la période visée par le présent rapport.

SECTION 3

Survol du CSARS

Exposé des activités du CSARS en matière d'intéressement du public et de liaison et sur le plan administratif. Comprend des détails sur son budget annuel et ses dépenses.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX FACILES À TROUVER, LÀ OÙ ILS SONT UTILES

Reportez-vous aux encadrés tout au long du présent rapport annuel. Vous y trouverez de précieux renseignements généraux sur diverses questions juridiques et stratégiques ayant trait aux fonctions de surveillance et d'enquête du CSARS.



L'honorable
Chuck Strahl



L'honorable
Denis Losier



L'honorable
Frances Lankin



L'honorable
D^r Philippe Couillard



Les membres du Comité

d'expertise à soupeser l'intérêt public dans une vaste gamme de politiques et de programmes divers et pourtant, à titre de membres du CSARS, nous pouvons le faire à l'abri des préoccupations partissanes qui teintent la réalité quotidienne de ceux qui occupent encore une charge publique. Le Comité peut donc se fonder sur une grande variété de points de vue éclairés qui émanent de régions, d'horizons politiques et de domaines d'expertise multiples, tous réunis autour d'une même table non partisane.

Comme toujours, les membres du CSARS présentent les fruits de leur travail avec fierté et sont heureux de partager leurs constatations,

recommandations et analyses à la fois avec le Parlement et avec toute la population du Canada. Nous espérons que, par ses travaux de 2011-2012, le Comité continuera de contribuer au débat en cours qui entoure la sécurité nationale, et le rôle essentiel de surveillance et de contrôle qu'il joue sur ce plan. Nous espérons aussi montrer l'importance fondamentale que revêt le rôle joué par le SCRS en vue de préserver la sécurité nationale au Canada ainsi que l'utilité et la fiabilité de la reddition de comptes qui est assurée par l'entremise du CSARS depuis 1984.

Les paramètres juridiques qui sont fixés pour le fonctionnement du CSARS et du SCRS ont aussi évolué. Il convient de signaler en particulier que la Cour fédérale a rendu récemment deux décisions qui concernent le processus des plaintes du CSARS et le valident. Dans une décision rendue par le juge Simon Noël, la Cour a statué que le CSARS a compétence pour entendre les plaintes au sujet d'actions du SCRS donnant lieu à des violations présumées de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon cet arrêt, les plaintes portées au CSARS pour violation présumée de la *Charte* feront désormais partie intégrante des enquêtes du Comité. Comme l'a déclaré la Cour fédérale, les enquêtes du CSARS sur les violations de la *Charte* avaient toujours été envisagées initialement dans la loi sur le SCRS, et le Comité se félicite des éclaircissements que fournit cet arrêt. Dans une autre décision rendue par le juge Noël, la Cour fédérale a établi qu'il le pourrait effectivement examiner les rapports de plaintes portées en vertu de l'article 41, confirmant ainsi la position du CSARS. Cet arrêt renforce la reddition de comptes du CSARS du fait de la surveillance judiciaire tout en faisant ressortir l'importance de notre processus pour les plaignants.

L'an dernier, le Comité a proposé un régime visant à donner suite aux recommandations du juge Dennis O'Connor qui réclamait un examen de toutes les activités liées à la sécurité nationale à l'échelle du gouvernement. Selon notre proposition, en modulant légèrement le mandat du CSARS et en modifiant en conséquence la *Loi sur le SCRS*, le CSARS pourrait examiner et évaluer les questions de sécurité

nationale qui mettent en cause le SCRS mais débordent le cadre strict de cet organisme. Par exemple, le CSARS a noté avec intérêt les points soulevés dans le rapport annuel du Bureau du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). L'an dernier, le CSARS a rencontré le Commissaire pour discuter de l'élargissement des relations entre le CST et le SCRS et il lui a fait part de son intention que la collaboration entre le CST et le SCRS devienne l'un des axes de travail prioritaires du CSARS pour le cycle de surveillance 2012-2013. À ce jour, le CSARS attend les orientations du gouvernement quant à une modification possible de sa capacité de surveillance, ce qui nécessiterait un ajustement correspondant de ses ressources.

Enfin, la composition du Comité a aussi subi d'importants changements au cours du dernier exercice. Nous avons accueilli récemment un nouveau président, l'honorable Chuck Strahl, C.P., dont la réputation d'intégrité, d'engagement et d'équité le précède depuis longtemps. Les membres du CSARS entrevoient une collaboration fructueuse sous la direction de M. Strahl. Le Comité souhaite aussi rendre hommage à deux anciens présidents, l'honorable Arthur Porter, C.P., M.D., et l'honorable Carol Skelton, C.P. Nous les remercions tous les deux de leur apport aux travaux du CSARS.

La nomination de M. Strahl contribue à souligner une force fondamentale du modèle du CSARS. En qualité d'ancien ministre et de parlementaire, M. Strahl siège à un comité dont chaque membre jusqu'ici a été ministre et parlementaire. Ainsi, nous comptons des années

Message des membres du Comité

Depuis près de 30 ans, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a servi de contrepois essentiel aux pouvoirs extraordinaires dont le Parlement a investi le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Cette année, nous avons à nouveau le plaisir de présenter notre rapport annuel au Parlement, et par son entremise à la population du Canada. Ce rapport résume les travaux du Comité au cours du dernier exercice et fournit autant de détails que la loi nous permet d'en divulguer. Il contient les résumés des huit études approfondies qui ont été effectuées cette année sur des activités, enquêtes et programmes particuliers du SCRS ainsi que les résumés des dossiers de plaintes réglés au fil de l'exercice. De plus, comme nous l'avons fait dans les rapports antérieurs, nous avons inclus dans celui-ci certaines statistiques opérationnelles ayant trait aux enquêtes du SCRS.

Cette année, le travail du CSARS s'est poursuivi à un rythme soutenu et productif. Au cours des trois dernières années, nous avons formulé quelque 30 recommandations visant non seulement à ce que le Service respecte la loi, attention que nous estimons minimale, mais aussi, ce qui est encore plus important, à ce qu'il améliore son rendement et son efficacité. Nous vérifions si le SCRS met en œuvre nos recommandations et dans quelle mesure il le fait, et cela, non pas parce que c'est notre travail d'orienter le Service, mais parce qu'il nous faut savoir si nous exerçons l'influence positive que le Parlement avait entrevue pour nous. Nos recherches ont

montré que, par le passé, le SCRS a donné suite, en tout ou en partie, à environ 70 % des recommandations du CSARS, ce qui dénote l'efficacité du rôle de notre organisme et l'utilité de ses analyses et de ses recommandations pour le Service, à notre avis.

Le lecteur du présent rapport sait déjà que le régime établi en 1984 pour assurer la reddition de comptes du SCRS a subi récemment quelques changements importants. En juin 2012, le Parlement a confié au CSARS certaines responsabilités jusque-là dévolues à l'inspecteur général du SCRS. À compter du prochain exercice financier, le CSARS aura charge d'évaluer et de certifier le rapport annuel présenté au Ministère par le directeur du SCRS, contribuant par là à assurer la responsabilité ministérielle pour le SCRS et la reddition de comptes de cet organisme au Ministère. C'est donc dire que le CSARS a une tâche importante à assumer, ce qui est une occasion de choix, à nos yeux. Au cours des années antérieures, nous avons été témoins à la fois de la coopération et de la coordination entre le CSARS et l'inspecteur général du SCRS pour ce qui est d'assurer la couverture optimale des activités du SCRS et de partager des pratiques exemplaires. Confier au CSARS la responsabilité de certaines tâches de l'inspecteur général du SCRS permettra à une entité experte unique de produire à la fois des rapports pour l'ensemble du Parlement et un produit destiné de façon spéciale au Ministère. De notre point de vue, le plus grand défi consistera à préserver l'indépendance qui est au cœur de notre mandat principal tout en répondant aux attentes nouvelles du gouvernement.

Table des matières

MESSAGE DES MEMBRES DU COMITÉ	2
À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT	5
1. BILAN DE L'EXERCICE	6
2. RÉSUMÉS DES ÉTUDES DU CSARS ET DES PLAINTES	9
A. Études	9
Le rôle du CSARS à l'égard du Programme de protection des passagers	11
Le rôle du CSARS dans le processus d'attestation de danger pour la sécurité	12
Le rôle du CSARS dans une enquête sur la lutte contre la prolifération	14
La radicalisation d'origine intérieure	16
L'appui du CSARS à l'égard des dossiers nouveaux et des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement	19
Un poste du CSARS à l'étranger	22
Les relations du CSARS avec un partenaire étranger	23
Elaboration et diffusion de produits du renseignement par le SCRS	25
B. Plaintes	28
Retard présumé à fournir une évaluation de sécurité	31
3. SURVOL DU CSARS	32
Composition du Comité	32
Personnel et organisation	32
Activités du Comité	33
Liste des recommandations du CSARS	34

À propos du CSARS

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS ou Comité) est un organisme indépendant qui rend compte des opérations du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) au Parlement du Canada. Le CSARS effectue des études sur les activités du SCRS et enquête sur les plaintes du public contre le Service. Cela lui permet de fournir au Parlement, et à tous les citoyens du Canada, l'assurance que le Service enquête sur les menaces à la sécurité nationale et fait rapport à ce sujet d'une façon qui respecte la primauté du droit et les droits des Canadiens. Pour plus de renseignements sur le CSARS, veuillez consulter www.sirc-csars.gc.ca sur l'Internet.

À propos du SCRS

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a charge d'enquêter sur les menaces contre le Canada, d'analyser l'information et de produire des renseignements. Pour protéger le Canada et ses citoyens, le SCRS conseille le gouvernement fédéral au sujet des questions et activités qui menacent ou peuvent menacer la sécurité nationale, notamment le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, l'espionnage et les activités d'instigation étrangère. Le SCRS effectue également des évaluations de sécurité individuelles pour le compte de tous les ministères et organismes fédéraux, sauf la Gendarmerie royale du Canada.

🔴 CADRE JURIDIQUE À LA FOIS POUR LE CSARS ET LE SCRS

Par suite de l'adoption de la *Loi sur le SCRS*, le Canada est devenu l'un des premiers pays démocratiques du monde entier à doter son service de sécurité d'un cadre juridique. Cette loi a clairement défini le mandat et les limites du pouvoir de l'État en matière de renseignement de sécurité. Par ailleurs, elle a créé des mécanismes de reddition de comptes qui permettent de contrôler ce pouvoir considérable.

Security Intelligence
Review Committee



Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

Le 30 septembre 2012

Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

C'est pour nous un plaisir de vous remettre le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 2011-2012, tel qu'il est prescrit à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, afin qu'il soit transmis au Parlement.

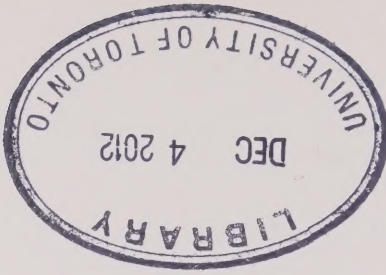
Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Chuck Strahl, C.P.
Président

Frances Lanekin, C.P., C.M.

Denis Losier, C.P., C.M.

Philippe Couillard, C.P., M.D.



Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

B.P. 2430, succursale D

Ottawa (Ontario) K1P 5W5

Veuillez consulter notre site Web à www.sirc-csars.gc.ca

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2012

Numéro de catalogue PS 105-2012

ISSN 1921-0566

REGARD SUR L'AVENIR DANS UN PAYSAGE
EN MUTATION
Rapport annuel 2011-2012

Relever le défi



COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

